


CAI
ZI
-76F01



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

CAI
Z 1

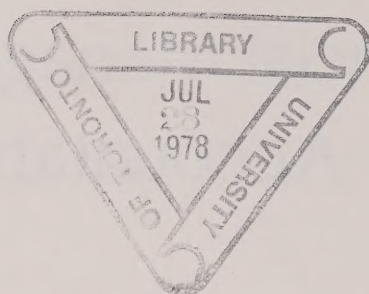
- 76 F01

oyal Commission
on

Financial Management
& Accountability



PROGRESS
REPORT



© Minister of Supply and Services Canada 1977

Available by mail from

Printing and Publishing
Supply and Services Canada
Ottawa, Canada K1A 0S9

or through your bookseller.

Catalogue No. Z1-1977/1-11 Canada: \$3.00
ISBN 0-660-01571-4 Other countries: \$3.60

Price subject to change without notice.



TO HIS EXCELLENCY
THE GOVERNOR GENERAL IN COUNCIL

MAY IT PLEASE YOUR EXCELLENCY

We, the Commissioners appointed by Order in Council dated 22nd November, 1976 as revised and amended on 24th December, 1976 and on 13th January, 1977, to inquire into and report upon the best means of providing for financial management in the federal administration of Canada and for the accountability of deputy ministers and heads of Crown agency for their administration: Beg to submit to Your Excellency the following Progress Report.

Chairman

Commissioners

TERMS OF REFERENCE

COPIES OF ORDERS IN COUNCIL ESTABLISHING THE ROYAL COMMISSION OF INQUIRY ON FINANCIAL MANAGEMENT AND ACCOUNTABILITY IN THE GOVERNMENT OF CANADA

I Order in Council P.C. 1976-2884 approved by His Excellency the Governor General on November 22nd, 1976:

The Committee of the Privy Council have had before them a report of the Right Honourable Pierre Elliott Trudeau submitting:

That the growth of government responsibilities and programmes to meet the needs of Canada in recent years has placed unprecedented demands upon the structure, organization and process of administrative management and control in the Government of Canada;

That the Public Service of the Government of Canada has long enjoyed an enviable reputation for efficiency and probity and the government wishes to ensure the maintenance, in the new circumstances, of the high standards of public service the Canadian people have received in the past and rightly expect;

That reports of the Auditor General have caused the government serious concern that the current state of financial administration in the Government of Canada is not now adequate to ensure full and certain control over and accountability for public funds required for the expanded responsibilities and programmes that now exist; and

That it is essential that the government have the capacity to ensure in the Public Service that authority and accountability together ensure the most efficient use of resources, and that all opportunities to make savings, avoid waste and increase productivity are vigorously pursued.

It is therefore in the national interest that a comprehensive inquiry be made into the best means of providing for financial management in the federal administration of Canada, including departments and Crown agencies, and for the accountability of deputy ministers and heads of Crown agencies for their administration, including evaluation of their performance in this regard; taking into account the constitutional roles and responsibilities of Parliament, Ministers and the Public Service, and more especially the principle of the collective and individual responsibilities of Ministers to Parliament.

The Committee, therefore, on the recommendation of the Prime Minister, advise that:

H. Marcel Caron
John Edwin Hodgetts
Allen Thomas Lambert
Oliver Gerald Stoner

be appointed Commissioners under Part I of the Inquiries Act to examine and report on the management system required in the inter-related areas of:

- (i) financial management and control,
- (ii) accountability of deputy ministers and heads of Crown agencies relative to the administration of their operations, and
- (iii) the evaluation of the administrative performance of deputy ministers and heads of Crown agencies,

and the interdepartmental structure, organization and process applicable thereto, including in particular:

- (a) the development, promulgation and application of financial management policy, regulations and guidelines by central agencies,
- (b) procedures to ensure that,
 - (1) necessary changes in policy, regulations and guidelines are identified, and

- (2) policy regulations and guidelines are adhered to,
- (c) systems and procedures to ensure effective accountability to government and, where appropriate to Parliament, of the administration of government departments and agencies, and
- (d) the organization necessary in central agencies, government departments and Crown agencies to achieve the foregoing.

The Committee further advise:

1. That the Commissioners ensure that their recommendations form a mutually compatible management system appropriate to the requirements of government;

2. That the Commissioners be authorized to exercise all the powers conferred upon them by section 11 of the Inquiries Act and be assisted to the fullest extent by government departments and agencies;

3. That the Commissioners adopt such procedures and methods as they may from time to time deem expedient for the proper conduct of the inquiry and sit at such times and in such places in Canada as they may decide from time to time;

4. That the Commissioners be authorized to engage the services of such counsel, staff and technical advisers as they may require at rates of remuneration and reimbursement to be approved by the Treasury Board;

5. That the Commissioners report to the Governor in Council with all reasonable despatch, and file with the Dominion Archivist the papers and records of the Commission as soon as possible after the conclusion of the inquiry;

6. That the Commissioners review the reports of the Auditor General for the fiscal years ending March 31, 1975 and March 31, 1976 and the supporting material thereof; and other relevant Parliamentary reports;

7. That the Commissioners submit progress reports if possible, as they complete stages of their study, with an initial report not later than December 31, 1977; and

8. That Allen Thomas Lambert be designated Chairman of the Commission.

Certified to be a true copy

P.M. Pitfield

Clerk of the Privy Council

- II Order in Council P.C. 1976-3322 approved by His Excellency the Governor General on December 24th, 1976:

The Committee of the Privy Council, on the recommendation of the Right Honourable Pierre Elliott Trudeau, the Prime Minister, advise that Mr. Robert Després, of Quebec City, in the Province of Quebec, be appointed a commissioner, under Part I of the Inquiries Act, of the Commission of Inquiry into the best means of providing for financial management in the federal administration, established by Order in Council P.C. 1976-2884 of 22nd November, 1976, vice Mr. H. Marcel Caron, whose resignation is hereby accepted.

Certified to be a true copy

P.M. Pitfield
Clerk of the Privy Council

- III Order in Council P.C. 1977-45 approved by His Excellency the Governor General on January 13th, 1977:

The Committee of the Privy Council, on the recommendation of the Prime Minister, advise that the Commissioners appointed under Order in Council P.C. 1976-2884, of 22nd November, 1976, as amended by Order in Council P.C. 1976-3322 of 24th December, 1976, to inquire into the best means of providing for financial management in the federal administration, be known as the Royal Commission on Financial Management and Accountability.

Certified to be a true copy

P.M. Pitfield
Clerk of the Privy Council

TABLE OF CONTENTS

I	PERSPECTIVE AND PERCEPTIONS	1
II	APPROACH	7
	Scope of Inquiry	7
	Organization	10
	Research Agenda	11
III	CONTEXT FOR INQUIRY	15
	Growth in Government	16
	The Evolution of Government Institutions and Management Practices	19
	Post-Glassco Reforms	19
	Budgeting, Planning and Policy Making	23
	Personnel and Financial Management	26
	New Initiatives	29
IV	FOCUS OF INQUIRY	31
	Parliament	32
	Central Management	34
	Central Management Roles	34
	Central Management Responsi- bilities in Key Management Processes	37

Departments	41
Role of the Deputy Minister	42
Senior Management Responsibilities	43
Relationships with Common Service Departments	44
Accountability of Crown Agencies	45
Conclusion	48

PERSPECTIVE AND PERCEPTIONS

“Government, like dress, is a badge of lost innocence.” These words, penned by Tom Paine nearly two hundred years ago, reflect the free spirit of mankind that grudgingly concedes that while governments may be a necessary evil, healthy suspicion of and constant vigilance over their activities must be maintained.

The more we ask governments to do for us, the more we must attend to the means of holding them accountable for their actions and the costs of doing them. And, the more we entrust the fulfilling of our needs to governments, the larger the share of our national income we must permit governments to allocate for us and the smaller the share over which we will have discretion. The compulsory levies on each citizen’s income that fuel the activities of governments are administered in trust. No one loves the tax collector, but taxes are the price we pay for the provision of goods and services that collectively are intended to provide a life-style with meaning for all: in short, the always imperfectly realized ideal of a civilized and civilizing community.

As citizens, we have the right to know that our taxes are being spent on those programs to which we, through our elected representatives, have given our assent. And, we are entitled to a guarantee that our resources, because they are spent for the commonweal, are being assiduously husbanded with due regard to economy, efficiency and effectiveness.

The achievement of the twin aims of responsible government and efficient government is the ideal to which democratic states such as Canada must constantly aspire. Less than perfect attainment of the ideal is to be expected — “or what’s a heaven for?” — but we

cannot permit our inevitable failures to erode our confidence in the system of government to the point where we give up the struggle for improvement. The essence of democracy is that it provides the institutions within which persons of goodwill can put to the test their competing conceptions of the public good. The perfect democracy must await the perfection of man and, meanwhile, we can but muster our wit and ingenuity to the reappraisal and adaptation of our system to meet the challenges and ambiguities societal change forces upon us.

Nostalgia for an era when governments were less omnipresent and life was less complicated will not reinstate the good old days: we are long past the point of no return. Nevertheless, we must be prepared to concede that the enormous rate of growth of government — both in people and in cost — is surely not sustainable and, indeed, poses the question of whether a pause or freeze in the rate of growth is even action enough. During the last decade, relatively buoyant revenues, in part artificially swollen by inflation, have permitted governments both to encourage and to respond to the rising tide of citizens' expectations, with the result that governments have been oriented towards planning and implementing new policy initiatives, and geared to spending. In the present atmosphere of necessary constraint and conservation, frugal management will require a change of attitude and a reaffirmation or strengthening of measures to ensure effective and accountable government. It is with these perceptions that the Commission will address the problems presented to us in our terms of reference.

The magnitude of our task is formidable enough to induce a proper scepticism about the capacity of any group — even when “royally commissioned” — to pronounce conclusively on the complex questions we confront. We realize that there is no magic lamp from which a reforming genie can be summoned at will to solve all our problems. While we share the citizens' concerns about the rising costs and size of government, we would merely state the obvious, that democratic governments are ultimately responsive to citizens' demands, and we must all ultimately accept responsibility for restraining our demands, if we desire to halt or slow down expansion of government.

While our mandate does not extend to the study of the causes of the growth of government, we believe that the strains it imposes on the system of management and the consequent weakening of

accountability constitute the heart of the matter. The growth in size, complexity and pervasiveness of government clearly creates a greater potential for misallocation of enlarged resources and even abuse of the authority that has been granted to the institutions of government. The old axiom that "if something can go wrong, it will" applies with special force to governments grown as large and unwieldy as the Government of Canada. All the more reason, then, that the public and its elected representatives be given the assurance that sound management is being practised in the public sector and that a degree of accountability — extending beyond mere financial regularity to include efficiency and effectiveness — is being imposed. Lacking the early warning system that well-structured accountability relations provide, governments run the risk of destroying their credibility. If this should occur, it would lead to the shattering of public confidence in the probity and seriousness of governments' endeavours, and might well undermine the stability of our society.

In the early 1960s, the Royal Commission on Government Organization (Glassco Commission) tailored its sweeping proposals for reform to its perception that the government had become so large that the prevailing system of management was inadequate. The Glassco recommendations set off a wave of discussion and action that led to new institutions, policies and procedures that must now be reviewed to determine their usefulness and relevance to a government grown far beyond the dimensions that caused concern to the Glassco Commission.

Even as the public service was struggling to absorb and adapt to the changes that came in the wake of the Glassco reports, it was further buffeted by two significant policy decisions: to institute a regime of collective bargaining and to increase the capacity of the public service to respond in both official languages. While these two decisions may be viewed as understandable undertakings in a democracy, they have complicated the task of maintaining efficiency and economy in government.

In Chapter III of this report, we highlight the major institutional, policy and procedural developments in the Government of Canada in the decade after the Glassco Commission report. These comprise a lengthy list of achievements. However, this picture is rudely jolted by the Auditor General's indictment, culminating in a devastating attack on the quality of financial management in the government and in the solemn warning that the government — and

indeed Parliament — may have lost, or be in the process of losing, control over the public purse. We realize that the creation of this Commission was, in part, precipitated by the Auditor General's reports. However, our terms of reference require us to make recommendations with respect not only to financial management and control, but also to performance evaluation and accountability, so that our proposals form a "mutually compatible management system appropriate to the requirements of government."

It is within this particular context that we will be examining the related initiatives being taken by the government. These initiatives include the decision to establish the new office of the Comptroller General of Canada, the publication of the "blue paper" on Crown corporations by the Privy Council Office in August 1977 and the creation of the Special Committee on Personnel Management and the Merit Principle. These specific initiatives are a reminder that we are studying a dynamic system. They also deal with very complex issues that we are in the process of studying. We have been asked to comment on the Comptroller General decision and the "blue paper" on Crown corporations, and will do so in subsequent statements.

Numerous and varied concerns with respect to the issues raised in our terms of reference have been expressed by parliamentarians and senior officials with whom we have met. Almost without exception, senior officials have described a public service that has been overlaid by an accretion of specific poultices that reflects the intensive pursuit, over the last decade, of managerial modifications. It is not our impression that such poulticing has necessarily reduced swelling or inflammation in the patient. Indeed, the patient appears to have suffered from a surfeit of specialists, each with his attendant train of subordinate technicians. Perhaps the time has come to extol the virtues of good general practitioners and for all of us to hearken to the admonition, let not our recommendations result in yet another round of poulticing and the installation of more officials!

*will be
better*
While the active search for managerial improvements was justified, the modifications that were made brought with them a plethora of regulations and procedures. Even so, judging from the Auditor General's conclusions, central direction and control are still deemed to be inadequate. And, we perceive that with the variety of controls imposed by each central agency, departmental managers feel compelled to find more troops to respond to a steady stream of auditors from these varied sources.

Overlapping and lack of clarity in the roles assigned to the respective central agencies confront departments with confused and confusing lines of accountability. Growth in size and complexity of government programs further blurs and distorts these lines of accountability. Not only have the objectives of government departments and agencies been imprecisely delineated, but new priorities have displaced the old objectives, further exacerbating the problem of accountability. Moreover, few senior officials in departments and agencies are given a clear understanding of what is expected of them, and hence they are obliged largely to determine themselves what they are accountable for. This being so, there are few valid or reliable guides at hand when it comes to appraising their performance. Thus there is a serious gap in the accountability chain; the evaluation process is frustrated by the very lack of clarity in the stated missions of each department and agency.

A further organizational complication stems from a governmental predilection for resorting to a variety of non-departmental boards, commissions, Crown corporations, mixed enterprises and so on that, in varying degrees, are placed at one remove or more from the conventional lines of ministerial responsibility and parliamentary scrutiny.

Members of Parliament with whom we have met have expressed additional concerns that centre primarily on the issue of accountability of the public service. Most agreed that the traditional doctrine of ministerial responsibility must somehow be adapted to the present size and complexity of the departments and agencies for which ministers — individually and collectively — are held to account. Equally, there is a consensus that information provided to Parliament for its surveillance role is insufficient, often not pertinent, or unduly complicated. We have heard numerous suggestions for improving the procedures and mechanisms by which Parliament could sift and digest the information it now receives. We have found particularly striking the testimony from those with the longest parliamentary experience that Parliament's control of the purse is sound in theory, but seldom practised.

Finally, we were left with the overriding impression of a paradox: while members of Parliament, ministers and officials alike said they were submerged and over-extended by the claims their varied duties put upon them, no one was willing to yield an inch of jurisdictional terrain. Moreover, there was a consensus that the

increasing interdependence of departments and agencies and also of different levels of government has enhanced the potential for duplication, or indeed paralysis, in the decision-making processes.

The foregoing sobering litany of concerns touches only a sample of the issues brought to us by many politicians and permanent officials in government. In general, these concerns leave us with the conviction that the key roles of the participants in the management, control and surveillance of the Government of Canada need reappraisal to make them more effective. More profoundly, we have been brought to realize that the venerable constitutional precepts that apply to the relations among ministers, their deputies, the heads of Crown agencies and the sovereign Parliament need to be reassessed to see whether theory can be brought more into line with the reality of present requirements. In short, we will be striving to move closer to the ideal of balancing the requirements for *responsible* government with those for *effective* government, conscious all the while of our obligation to ensure that what we may propose does no violence to our constitutional foundations.

Our challenge will be to provide a cogent and persuasive rationale for our eventual proposals for improvement and change. Implementation of these proposals will require a receptive government and bureaucracy to make the system work, and a concerned and alert public to ensure that the public sector is well managed and properly motivated.

II

APPROACH

The Commission's terms of reference call for an inquiry into management, control and accountability in the federal government today. The reasons for establishing the Commission, as set out in the original Order in Council, are the unprecedented demands placed on the government by growth in its responsibilities and programs, a desire to ensure the efficiency and probity of the Public Service of Canada, a serious concern about the adequacy of financial administration in the government to establish effective control over and accountability for public funds, and the need to achieve efficient use of resources, the avoidance of waste and increased productivity in government.

In reporting on our inquiry, we have been asked to frame our recommendations to form "a mutually compatible management system," and to examine the organization and procedures relating to three aspects of the system, namely financial management and control, the accountability of deputy ministers and heads of Crown agencies for the administration of their operations, and the evaluation of their administrative performance.

SCOPE OF INQUIRY

The scope of the inquiry is both broad and narrow. It is broad because we have been asked to comment on the systems and procedures for effective accountability not only within the government, but also, where appropriate, to Parliament. It concerns not

It concerns not -
only systems of management, control and accountability between the Executive (the Cabinet and its central agencies) and the departments of the government, but also between the Executive and Crown agencies. It is narrow because we have been asked to examine the roles, responsibilities and functions of the most senior levels of management in the public service and in Crown agencies, and not to explore, as did the Glassco Commission fifteen years ago, the overall organization and structure of the Government of Canada.

Accountability is at the heart of parliamentary responsible government. It is an essential ingredient for exercising good management and control over the complex and enormously varied pattern of government activities. In this inquiry, we are focussing on the accountability of deputy ministers and heads of Crown agencies within the government and to Parliament. Within that context, we are also examining the financial and personnel management functions and general administrative policies, and the roles of the central agencies and their responsibilities for ensuring sound management.

In its simplest terms, to be accountable means to be liable to be called to account for an accepted responsibility, but this definition is not practical unless it is extended to include a judgement upon the performance of that responsibility. Thus meaningful accountability requires that there be

- Procedures for setting objectives and goals and for assigning responsibility to achieve results
- A reporting system or systems that provide information on the progress made towards the achievement of goals
- A review of the reported results with the purpose of evaluating performance.

We will be examining two key accountability frameworks that underpin democratic and responsible government in this country today. These are the way in which Parliament holds the Executive to account for the conduct of its administration of government and the way in which the Executive in its turn holds the senior managers of the public service and Crown agencies to account for their administration. These are two separate but interrelated systems of accountability and control that provide the foundation for responsible government.

It is the essence of our system of government that Parliament has the right to hold ministers both individually and collectively answerable for their actions, and that it can exercise this right in the daily Question Period and in parliamentary committees, particularly those dealing with the Estimates and Public Accounts. In the process, Parliament can review, question, and make recommendations for improving the administration of the government, but it is up to the Executive to control and direct the public service and Crown agencies, and to ensure that deputy ministers and heads of Crown agencies are held accountable for their administrative performance. To carry out its responsibilities, Parliament must have access to pertinent information about government administration to assure itself that the Executive is discharging its responsibilities satisfactorily, and that it is requiring senior managers to administer their operations with probity and economy, efficiency and effectiveness.

The Commission is examining three main relationships that constitute the essential elements of accountability for management in the government:

- The relationship between the government and Parliament. This requires an examination of
 - (a) the role of the minister in answering to Parliament on the execution of the departmental mandate and policies,
 - (b) the role of the deputy minister in supporting the minister, and
 - (c) the way in which the Executive supplies information to Parliament to enable it to review government management and administration.
- Within the government, the relationships among the Executive, departmental ministers and their deputy ministers. This requires an examination of
 - (a) the manner in which departmental objectives and tasks are defined,
 - (b) the allocation of resources,
 - (c) the imposition by central agencies of general standards and procedures of administration,
 - (d) methods of management of expenditures and manpower within departments, and
 - (e) performance evaluation.

- The accountability relationship of Crown agencies. This is not as clear as those described above because of the many different arrangements that have been made to exclude Crown agencies in certain respects from the normal control and authority exercised by ministers over departments. We are examining the way in which Crown agencies should relate to the Executive and the designated minister as well as to Parliament and the public.

ORGANIZATION

We have decided to make our report to the government, Parliament and the public in two stages, an initial progress report as required by our terms of reference and a final report that we hope to complete no later than the end of 1978.

The purpose of this progress report is twofold. First, we wish to review the progress we have made to date in coming to grips with our mandate and to present the plans for the research we are undertaking. Second, we hope that this review and interpretation of our terms of reference will provide a clear indication of the scope of our work and its fundamental nature. Accordingly, this report should be read as an open invitation to individuals and groups, both within and outside government, to share their thoughts and concerns with us. Our expectations for this report will be met if it succeeds in provoking a more informed public debate on accountability and the relationships between Parliament and the Executive, and between the Executive and the public service and Crown agencies.

The Commission has a small permanent staff that includes its executive secretary, John Rayner; its research director, Neil Paget; a secretariat headed by J. Gerald Valiquette; and, Sydney Sellers as administrative secretary. In addition, we were fortunate in enlisting the support of a half dozen advisors we knew would be invaluable to us during our inquiry because of their familiarity with the operations of Parliament and with financial management and controls in business and in government, in both federal and provincial systems. These advisors, whose appointments were announced on June 4, 1977, are

Michel Bélanger
President and Chief Executive Officer
The Provincial Bank of Canada

Robert B. Dale-Harris
Partner
Coopers & Lybrand

Donald V. Fowke
Chairman
Hickling-Johnston Limited

Alfred D. Hales
Member of Parliament, 1957-74
Chairman of the Public Accounts Committee, 1966-74

H. Ian Macdonald
President
York University

Donald R. Yeomans
Assistant Deputy Minister
Health and Welfare Canada.

RESEARCH AGENDA

We have approached the preparation of our research effort on a selective basis, primarily because ample research already carried out in certain areas provides documentation we can use. Our terms of reference direct us to consider the last two annual reports of the Auditor General with all their attendant documentation based on the work of special research teams deployed by his office. Duplication of this extensive research seemed unnecessary. We quickly discovered that since the reports of the Glassco Commission in 1962-63, innumerable studies and reports have been completed that relate to many of the matters falling within our terms of reference. As we came to a fuller appreciation of the nature of the problems confronting us, they did not, in our view, dictate the broad research strategy followed by the Glassco Commission which, progressing from function to function, necessitated a research team of more than two hundred persons operating in about two dozen task forces.

In addition, certain government decisions or initiatives taken before and after our appointment have affected the orientation of some of our research projects. One of these is the government's acceptance of the Auditor General's recommendation for the appointment of a senior financial management officer, the Comptroller General. Other initiatives having a bearing on our terms of reference are the Privy Council Office's proposals for the direction, control and accountability of Crown corporations and the creation of a task force to undertake a thorough review of the merit system as it relates to the entire area of personnel management.

With these considerations and constraints in mind, the Commissioners have developed and set in motion a research program that should avoid undue repetition of work already done or in progress, and yet is aimed strategically at those areas of our inquiry that require additional and critical appraisal. The research is directed in part towards a thorough critical assessment of all the actions the government has taken in the wake of the post-Glassco reforms and in part towards the major item of the accountability of the senior levels of the bureaucracy to the political executive, and ultimately, to Parliament.

From April through August 1977, the Commission concentrated on two tasks. First, with a view to securing as rapidly and directly as possible a full appreciation of the nature of the issues relating to our terms of reference, we sent invitations to make submissions to all members of the House of Commons and the Senate, all Cabinet ministers, and all heads of departments, Crown agencies and regulatory commissions — some 750 invitations in all. By the end of October, we had met informally with 28 deputy ministers, 32 heads of Crown agencies, the heads of the central agencies and some of their officials, six Cabinet ministers, eleven members of Parliament and Senators, six heads of regulatory agencies, and the Auditor General and part of his staff. In addition, we have held a number of informal meetings with individuals who have a general knowledge or special experience of the administration of government.

These informal sessions have been invaluable to the Commission in ensuring an understanding of the present approaches to management and accountability in the government and of the issues to which we should be directing our inquiries. We take this occasion to thank all those interviewed for freeing themselves from their

burdensome daily responsibilities to share frankly their insights and information with us. It is largely from these exchanges that we have been able to bring into focus, refine, and amplify our terms of reference, and to shape our research agenda. We are aware that provincial governments have faced or may be facing comparable problems, and we will be seeking the benefit of their views and experience. In addition, we have advertised in newspapers across the country for public submissions, and hope that this progress report will encourage all interested groups and individuals to submit briefs.

Eight major areas of concern have been selected for study, and terms of reference for each project have been set with a view to addressing the issues and questions raised during the Commission's work to date. Individual researchers or small study teams have begun work in each research area. As new questions arise during further discussions and consultations, the research agenda will be revised accordingly.

Projects undertaken to date include

- A review of the principles and processes underlying the current administrative accountability relationship between the government and Parliament
- A study of ways to strengthen financial management and control in response to the requirements of both the government and senior managers. This project will deal with systems of financial management as well as organizational issues such as the proposed roles and functions of the Comptroller General and of the senior financial officers in departments
- An examination of the present process for allocating and managing resources, with a view to strengthening this process and ensuring proper accountability, particularly with respect to the roles of the deputy minister and of the central agencies
- A review of the role of the deputy minister and of the ways in which deputy ministers and other senior officials are identified and appointed, their performance appraised, and their careers planned
- A study of the centralized systems in the government for the procurement, supply and disposal of matériel and services, aimed at determining the effectiveness and effi-

ciency of the systems and their impact on the accountability of both user and common service departments

- A project encompassing all Crown agencies, and considering approaches to their classification and to the ways in which mandates, roles, responsibilities and accountability systems are established for each category
- A review of recent private sector experience with respect to financial management, accountability and general management practices that appear to offer benefits for, and are applicable to, federal government administration
- A project that attempts to look ahead to social and economic conditions that are likely to require response from governments and thus may affect management and accountability processes in government.

III

CONTEXT FOR INQUIRY

The fifteen years since the Glassco Commission made the first of its reports have seen sharp growth in government activities and institutions. There has been a substantial increase in the share of the national wealth required to operate governments at all levels and in the number of government activities that affect the economy and touch the lives of individual citizens directly.

For most of this period, the introduction by governments of many new programs was generally well received, and the emphasis within government was on initiating programs in response to perceived needs. In the mid-1970s, the attitudes that made the growth of government possible began to change, partly out of the recognition that resources are in fact limited, and partly because government spending became identified, rightly or wrongly, as one of the major causes of the inflationary difficulties facing the economy.

Today, attempts are being made to slow the growth of government. Most governments are conscious of the need to restrain expenditures and particularly to reduce the costs of programs while maintaining their quality. Whether the slowdown will prove to be a pause — to be ended when economic conditions permit — or a halt in the expansion of the government's share of the nation's wealth is beyond the mandate of the Commission. Our task is to make recommendations aimed at improving the capability of the federal government to manage the portion of the national income that comes into its hands. This work of ours stems from mounting concern about the adequacy of management in the government and its ability to cope with both unprecedented growth and altered circumstances.

This chapter outlines the growth in federal government expenditures and institutions that has occurred over the last fifteen years, and sketches the organizational and procedural changes that the government has initiated in response to this growth. These dimensions of growth and the various responses to growth provide the context and the subject matter for the Commission's inquiry.

GROWTH IN GOVERNMENT

Governments in Canada have grown significantly in the last decade and a half in terms of their share of the gross national product as well as the size of their expenditures. Spending by all levels of government, which represented some 30.7% of the GNP in 1962, had increased in 1976 by one-third, to 41.5%. Over the period, federal expenditures rose from 17.4% to 21.1% of the GNP. Although expenditures by other levels of government grew more rapidly up to 1969, those by the federal government grew faster thereafter. In absolute terms, federal expenditures have grown over the 14-year period from \$7.5 billion annually to \$39.9 billion, an increase of well over 400%. In constant dollars, the increase was 85%.

Much of the added expenditure has been directed to providing rising levels of service to the public. In particular, the federal government greatly enlarged the scope and significance of its involvement in the redistribution of income after 1962. Family allowances and old age pensions were increased substantially, and the Canada Pension Plan and guaranteed income supplements were initiated. Support for insurance for hospitalization was extended to encompass a universal program of medical and hospital care. Welfare programs were consolidated and expanded under the Canada Assistance Plan. New programs for manpower training and direct employment were developed, and unemployment insurance benefits were dramatically upgraded. Fragmented efforts to reduce economic disparities became an organized and permanent set of programs of regional economic development.

During the same period, the government increased its support for broadcasting, and widened its involvement in the arts, humanities and social sciences. It extended its support for education to

virtually all post-secondary schooling, and instituted a large-scale bilingualism program. It also accepted broader mandates in the areas of science and technology, for example, initiating projects in satellite communications, and becoming more heavily involved in the building and marketing of nuclear plants, and in developing new products for the Canadian aerospace industry.

Moreover, new concepts have been developed since 1962 of the beneficial, and indeed essential, elements of the quality of life both at home and abroad, further widening the scope of government activity and its cost. The environment was not then a word in daily use or a universal concern; the government was not involved in monitoring the capacity of automobile engines to pollute or to travel a specified number of miles on a gallon of gasoline. Questions of pricing and supply had not yet caused it to institute massive subsidies for oil imports or to establish a national petroleum company for exploration and development. Canada was not providing a billion dollars a year in aid to less developed nations.

In addition, the government has expanded its role as a regulator and coordinator. For example, it now screens proposed foreign investment, and regulates price and wage increases. It has also taken on new responsibilities for the marketing of food products, protection of consumers and conservation of energy.

One of the most arresting features of the period has been the growth of the federal establishment, largely due to the expansion in the size and number of programs managed within departments. In March 1962, there were 337,000 employees of federal departments and Crown agencies excluding the armed forces. In March 1976, there were 128,000 more employees; 117,000 of these were in departments and departmental corporations, 11,000 in administrative, regulatory and specialized agencies and in commercial Crown corporations.

The government has also carried out a continuing series of changes in its organization to provide new or reorganized structures for the delivery of existing and new programs, and to extend its regulatory and coordinative activity. In January 1962, the Cabinet charged with running the government comprised 24 members who presided over 34 statutory departments and branches "designated" as departments under the Financial Administration Act. Today, there are 33 Cabinet members and 65 statutory and designated departments. The departments that have emerged since 1962 include

Industry (now merged with Trade and Commerce), Solicitor General, Consumer and Corporate Affairs, Regional Economic Expansion, Supply and Services, Environment, Communications, and Employment and Immigration. Ministries of State have also been created for Science and Technology and for Urban Affairs. Among the designated departments created or reorganized for regulatory purposes are the Canadian Transport Commission, the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission and the Anti-Inflation Board. Those created for coordinating purposes include the Energy Supplies Allocation Board and the Office of the Co-ordinator, Status of Women.

In 1962, there were 35 Crown corporations listed in the schedules to the Financial Administration Act. Today, there are 54. The government is also involved, according to a listing recently published by the Treasury Board, in 313 corporations and similar corporate bodies that are wholly or partially owned or controlled by the Government of Canada. Corporate ventures in which the government has become involved include the Canada Development Corporation, Petro-Canada, Telesat Canada and VIA Rail Canada Inc.

This most recent period of growth of government spending can be distinguished from a period of crisis like World War II, when the ratio of government expenditure to the GNP was even greater. This growth reflects a gradual change during the past fifteen years in the perception of government's role in society and an acceptance of greater government involvement in the economy. It is always difficult for government to reduce the level of its services, as the current period of restraint has shown. The challenge to government today is to manage and control higher levels of expenditures and to meet the expectations of the public for improved services without thereby increasing the government's share of the gross national product,

THE EVOLUTION OF GOVERNMENT INSTITUTIONS AND MANAGEMENT PRACTICES

If the activities, expenditures and size of the federal government have altered substantially since 1962, so have the means available to government to direct and control an enlarged public sector. At the federal level, there have been two major “reform” movements in the last fifteen years involving significant changes in management philosophy, techniques and practices — one generated by the recommendations of the Glassco Commission, the second precipitated by the new emphasis in the late 1960s on planning and policy analysis as manifested in the adoption of the Planning Programming Budgeting System and the wholesale reorganization of policy-making mechanisms. Both of these waves of change have led to a wide variety of innovations affecting the public service, the Cabinet and, indirectly, Parliament.

Post-Glassco Reforms

The fundamental approach to public administration at the federal level was relatively static for a considerable period up to 1962. The establishment of objectives and the development of policy were accomplished through a rather informal and personalized process involving the Cabinet and a small group of senior public servants. The planning body as such was a rare phenomenon. The financial management system, based on the Consolidated Revenue and Audit Act of 1931 and the Financial Administration Act of 1951, had two outstanding features. The first was a reliance on pre-audit and centralized control of government disbursements by the Comptroller of the Treasury, an office of the Department of Finance, combined with post-audit through the office of the Auditor General. The second was the emergence of the Treasury Board, then a part of the Department of Finance, as a key decision-making body. The personnel management system had been under the powerful central control of the Civil Service Commission since the Civil Service Act of 1918, an arrangement little disturbed by the 1961 revisions of the Act. Within this context, the responsibilities and

consequently the accountability of deputy ministers were somewhat limited by the powers of the central agencies. Finance and personnel units in departments were generally small and closely tied respectively to the Comptroller of the Treasury and the Civil Service Commission. Despite proposals for procedural reform, Parliament's traditional role remained undisturbed, with the Supply process, the examination of the Public Accounts and the Question Period remaining the major instruments for the House of Commons to hold the government to account.

As the government grew in size and complexity, aspects of the traditional systems of direction, control and accountability became increasingly untenable. The Glassco Commission focussed its inquiry mainly on the management system in the public service. Underlying its central recommendations was a philosophy of management that emphasized the reduction of central control over government spending and personnel matters, the delegation of authority and management responsibility to deputy ministers, the consolidation of common services, and new central agency roles and structures. With respect to the overall system of management and control, the major recommendations were

- Separation of the Treasury Board from the Department of Finance as a department with its own minister and the establishment of the Board as a “general manager” and employer of the public service, with the transfer to it of Civil Service Commission responsibilities for classification, rates of pay and conditions of employment. The Board was to function as a central policy and guidance and control unit, “but in a less restrictive manner” than traditionally
- Delegation to departments and agencies of substantial responsibility and authority for financial and personnel management, and a corresponding increase in the accountability of deputy ministers for the management of the resources placed at their disposal. Senior financial and personnel officers within departments were to report directly to the deputy minister, but to look to the Treasury Board and the Public Service Commission for guidance and advice on personnel management policies and financial systems and for their career progress
- Alteration in the form of the annual Estimates, a reduction of the number of Supply votes, adoption of a program

base for the cost elements of each vote and provision of more comparable and complete supporting information.

These and most of the other recommendations of the Glassco Commission were approved by the government, and a lengthy process of implementation began. The first major milestone, effected by the Government Organization Act of 1966, was the separation of the Treasury Board Secretariat from the Department of Finance and the establishment of the Board as a new ministerial portfolio under a President. Amendments to the Financial Administration Act and the passage of the Public Service Employment Act in 1967 placed upon the Treasury Board the responsibility for the central management function within the government, and reduced the Public Service Commission's role in personnel management to staffing, manpower planning and training, and protection of the merit principle. Further amendments to the Financial Administration Act in 1969 abolished the office of the Comptroller of the Treasury, shifting his pre-audit responsibility (and most of his staff) to the departments and his disbursement power to the Minister of Supply and Services, who was given the responsibilities of the Receiver General.

One of the net effects of this period of reform was the acceptance by the Treasury Board of substantial responsibilities for the development of service-wide policies and guidance in the financial, personnel and administrative areas. Although deputy ministers were delegated substantial power, the Treasury Board remained responsible both for developing government-wide approaches to management problems and for ascertaining that the recommended procedures and practices were being followed.

The Treasury Board responded to its role within the reformed financial management system by issuing a number of publications providing financial directives and guidelines to deputy ministers for the exercise of delegated financial authority. The Board outlined the financial management responsibilities of deputy ministers in publications such as *Financial Management in Departments and Agencies of the Government of Canada*, issued in 1966. The shift of personnel powers to the Board set the stage for the delegation to deputy ministers after 1967 of much — but by no means all — authority for classification and man-year control and for staffing under the policy guidance of the Personnel Policy Branch of the Treasury Board and the Public Service Commission respectively.

Meanwhile, responding to another major Glassco recommendation, the government centralized the provision of many common services, such as purchasing, computers, printing and accounting. The consolidation within the new Department of Supply and Services in 1969 of the provision of common services under the policy guidance of the Treasury Board limited the accountability of the deputy minister for an important component of the administration of a department.

The Treasury Board's role was complicated in the late 1960s by the addition of two new functions to its list of responsibilities. The Public Service Staff Relations Act of 1967 established collective bargaining within the public service. This was on the basis of broad occupational groups rather than departmental units, with the Treasury Board serving as the bargaining agent of the government and the Public Service Staff Relations Board as a court of adjudication and of appeal. With the passage of the Official Languages Act by Parliament in 1969, departments and agencies began the process of adapting their man-year requirements to the demands of language training. In 1971, the responsibility for official languages policies and programs was transferred from the Department of the Secretary of State to the Treasury Board. These new measures not only had a substantial impact on the workload of the Treasury Board, but they also had the effect of complicating the personnel management task within departments and agencies, and reducing the overall flexibility and effectiveness of deputy ministers in managing personnel.

The pressure on the government to mobilize its resources more effectively to deal with its expanded responsibilities also had an impact on the role of the House of Commons. Recognizing the need to devote more of the Commons' sitting time to new legislation, the government and the opposition reached agreement in 1965 to limit to 36 the number of days allowed for Supply. In 1968, this reform was superseded by the abolition of the Committee of Supply, the reorganization of the standing committees as the main forum for the consideration of the Estimates, and the further reduction of days for debate of Supply questions in the full House to 25.

Budgeting, Planning and Policy Making

The second major institutional response to the need for more effective ways to increase the government's capacity to cope with its enlarging role began to take shape in the late 1960s. A major element of this response, the Planning Programming Budgeting System (PPBS), focussed specifically on the resource allocation process. The publication by the Treasury Board of the *Programme Forecast and Estimates Manual* in 1967 and the *Planning Programming Budgeting Guide* in 1968 represented the culmination of a movement, begun by the Glassco Commission, to switch from a budgeting system based on a "standard objects of expenditure" accounting framework to a "program activity" framework that would highlight both the goals of government expenditures and the means being employed to achieve these goals.

The adoption of this new budgeting system in 1968 significantly increased the planning and program review tasks of the Treasury Board Secretariat. It also placed an obligation on deputy ministers and their departmental advisors to push the planning horizon beyond the annual Estimates cycle by providing program forecasts of expenditures over three to five years, clarifying the objectives of programs, and applying cost-benefit analysis to the program decision-making process so that program proposals could be compared in terms of their prospective contributions to agreed-upon objectives.

Parliament was also affected by the adoption of the new budgetary system. In 1970, the format of the Estimates was changed to reflect the new classification of expenditures by functions and programs, and a further reduction of the number of parliamentary votes devoted to the Estimates. This completed the process of cutting back on the number of votes that had begun immediately following the Glassco Report. In all, the number of votes declined from about 500 in 1963-64 to just over 200 in 1970-71. The new format submerges details such as salaries and contracts that were previously contained under broader headings, but does not provide M.P.s with the multi-year program forecasts or such cost-benefit studies and performance data as the Treasury Board uses in its review of expenditure plans.

Overall, the application of PPBS as the central budgetary tool has met with mixed success. The decision was made in 1970 to

overlay the system with a new procedure requiring departments to submit budgets detailing both the level of existing programs (the "A" budget) and the costs required to improve the quality of service, to extend the program or to finance new programs and new capital projects (the "B" budget). In practice, the use of two budgets enhanced the tendency in the budgetary process, carried over from the pre-PPBS system, to concentrate attention on requests for new funds, with the result that there is a more limited review of the "A" budget, if at all, and existing programs seldom come up for serious re-examination.

Moreover, it has proved to be extremely difficult to establish more explicit objectives for programs and to put in place within departments workable systems whereby the efficiency and effectiveness of the programs are measured. The aim of the Treasury Board was to make performance measurement an integral part of the budgetary process and to provide an empirical basis upon which to conduct program reviews. To develop this approach in departments, the Planning Branch of the Treasury Board has conducted in-depth evaluations of expenditure programs in four different departments and issued a number of guidelines on performance measurement, including the manual, *Operational Performance Measurement*, in 1974, and a booklet entitled *A Manager's Guide to Performance Measurement* in 1976. The Treasury Board also published the *Benefit/Cost Analysis Guide* in 1976. These efforts have not, as yet, yielded substantial results, particularly with respect to the measurement of cost-effectiveness.

The development of PPBS dovetailed with other changes made in response to the perceived need to put in place institutions and processes that would give the government the capacity to analyze new problems, develop priorities and establish objectives for programs and regulatory activities. Beginning in 1968, several important adjustments were made in the machinery of government to strengthen the priority-setting, policy coordination and decision-making capacities of the Cabinet and the strategic planning capacities at the departmental level.

At the Cabinet level, the most significant changes were the restructuring and enlargement of the Cabinet committee system and, in particular, the importance given to the Cabinet Committee on Priorities and Planning. This committee was given the primary responsibility for developing priorities for the government that

could be translated into guidelines for the departments to follow in preparing their annual budgets. The changes in the Cabinet committee system were reflected both in a significant expansion of the role of the Privy Council Office to include a new emphasis on policy coordination and in a reorganization through the establishment of a secretariat and a planning unit to support the work of the Priorities and Planning Committee.

The Cabinet's need for policy planning and coordination capabilities to deal with recently identified problem areas also led to the development of other innovative forms of government machinery. Passage of the Government Organization Act of 1970 laid the ground work for the establishment of "horizontal" policy units to coordinate the activities of several existing departments and develop new policy proposals in a specific area. In particular, the act created the Department of the Environment. Employing other powers established under the Act, the government set up the Ministries of State for Urban Affairs and for Science and Technology, and appointed Ministers of State for Multiculturalism, Fitness and Amateur Sport, Small Business and Federal-Provincial Relations. In a separate initiative, the government supported the establishment of the Institute for Research on Public Policy as a source of independent advice on long-range policy questions.

Responding to the changes at the Cabinet and central agency levels, departments began to establish policy planning, coordination and evaluation units. This development tended to institutionalize the support for one of the deputy minister's most important responsibilities, the provision of policy advice to the minister. The Treasury Board estimated in 1976 that a total of 3500 man-years was devoted to these functions in 28 departments. To extend the scope of the policy planning and coordination activities, some portfolios were reorganized to allow for the involvement of departmental planning units in the planning and policy-making processes of satellite Crown agencies. In addition, most departments applied "management by objectives" techniques internally as a means of translating government objectives into short-term goals and responsibilities for managers at all levels.

Personnel and Financial Management

Although it was heavily preoccupied with its pivotal role in a distinctly more complex budgetary process after 1968, the Treasury Board continued to place emphasis on the more traditional sphere of personnel and financial management as the corporate manager of the public service. It issued a number of directives and policy guidelines to clarify how deputy ministers should discharge their responsibilities for the administration of their departments and the control of personnel and of public funds.

During this period, the focus of personnel policy at the centre was on collective bargaining and the implementation of the policy on official languages. Legal work stoppages became a fact of life in the public service. In the first decade of collective bargaining, management had to deal with 15 legal and 77 illegal strikes. Following the 1973 parliamentary resolution on official languages in the public service, deputy ministers were faced with substantial new responsibilities for establishing and staffing bilingual positions and involving employees in language training programs. In 1974, the Treasury Board (through its newly established Official Languages Branch) and the Public Service Commission jointly published the *Official Languages Administrative Systems Manual* to provide departments with detailed directives and implementation techniques in this area. This manual was complemented by the establishment of an information system and further guidelines from both agencies.

In an effort to coordinate and control the manner in which delegated personnel authority was used, the Treasury Board kept up a strong flow of circulars and letters to deputy ministers. However, no useful consolidation of personnel management policy and procedures was available until the Board published the *Personnel Management Manual* in 1975. The manual included a guide outlining the general Treasury Board policy on personnel management and a set of regulations of the Board on personnel management for use by the deputies and their personnel directors.

Staffing policy has been communicated to departments by the Public Service Commission through the *Staffing Manual*, which was consolidated prior to the Public Service Employment Act of 1967, through circular letters and, to an increasing extent, through consultation and discussion; the manual was recently revised and

updated. In 1975, the Commission gave greater emphasis to its audit and investigative functions by elevating them to the status of a branch separate from the Staffing Branch. This Audit Branch monitors all staffing in the public service, including staffing by the Commission itself and by deputy heads under delegated authority.

Another important development in the late 1960s was the establishment of a special process for reviewing the classification, administration and compensation of senior managers in the public service. In 1967, an Advisory Group on Executive Compensation, composed of persons from outside the public service, was created to give advice to the Cabinet from time to time on executive salaries and other related matters. As a result of its reports and recommendations, an annual review was begun of the performance of deputy ministers and other Governor in Council appointees. Under the current procedure, the Cabinet receives an annual report from a Committee of Senior Officials, composed of deputy ministers and the heads of the central agencies; the report recommends merit pay for each Governor in Council appointee based on a careful evaluation of performance.

While the personnel management system has not been subjected to the kind of scrutiny the Auditor General has applied to financial management, efforts have been made to review aspects of the system in recent years. Problems relating to the introduction of collective bargaining were examined in the Report on Employer-Employee Relations in the Public Service (Finkelman Report) and the subsequent investigation by a special joint parliamentary committee. At the present time, a major review of the Public Service Employment Act is under way, and will be discussed over the next year in a government/union forum known as the Special Committee on Personnel Management and the Merit Principle. This review is examining all aspects of staffing, including the access of public servants to training, the question of extending collective bargaining into this area and the respective roles of the Public Service Commission and the Treasury Board Secretariat.

Studies by the Treasury Board of the financial management systems in four representative departments in 1971 led to a revision of the Board's guidelines and the publication in 1973 of the *Guide on Financial Administration for Departments and Agencies of the Government of Canada*. The guide reflected the continuing interest of the Treasury Board in the capacity of deputy heads to control

cash disbursements in relation to appropriations approved by Parliament. It also suggested that this traditional objective of financial management was not enough, and that a good financial management system should also allow the manager to relate financial costs to the effectiveness and efficiency of program outputs. Organizationally, the financial administration activities of the Treasury Board were consolidated into a division under an assistant secretary in 1974, and by 1975 some 15 man-years were devoted to this area.

Despite the Treasury Board's initiatives in the area of financial management, the Auditor General's 1975 report expressed the opinion that the Board was being distracted by its responsibilities for the administration of the Official Languages Act and the collective bargaining process, and had failed to perform properly its role of chief financial manager. Summing up the progress of his Financial Management and Control Study begun in 1974, the Auditor General said in his 1975 report:

The study leads to one clear conclusion: the present state of the financial management and control systems of departments and agencies of the Government of Canada is significantly below acceptable standards of quality and effectiveness.

Commenting on the final conclusions of the investigations in his 1976 report, he said:

The full results of the two-year study lead me inescapably to the opinion that: Based on the study of the systems of departments, agencies and Crown corporations audited by the Auditor General, financial management and control in the Government of Canada is grossly inadequate. Furthermore, it is likely to remain so until the Government takes strong, appropriate and effective measures to rectify this critically serious situation.

The Auditor General also expressed reservations about Parliament's ability to understand or monitor departmental expenditure plans because of the alteration in the format of the Estimates and the reduction of the number of votes. The most critical problem with the new format, in the Auditor General's opinion, was that the objectives for programs were too broadly stated to be of any use as an accountability or audit tool.

New Initiatives

While the Auditor General was clearly dissatisfied with the Treasury Board's reactions to his 1975 report, a ground swell of interest in management and control began to build within the government. This interest was provoked in part by the Auditor General's conclusions concerning financial management, but it was also related to the new demands being placed on the system by the government's program of fiscal restraint, which began in 1975. As part of its program, the government through the Treasury Board took back some manpower authority previously exercised by departments, limited the rate of growth in the size of the public service, and froze the salaries of senior executives and the number of senior managers earning more than \$30,000 annually.

The President of the Treasury Board also acknowledged before the Public Accounts Committee that significant changes were required in central management processes to complete the implementation of the balanced management system envisaged by Glassco. In 1976, following the Auditor General's 1975 report, the Treasury Board made some specific efforts to upgrade financial administration within the Secretariat. The Board created a Financial Administration Branch with a wider role than the division it replaced, and increased the number of man-years allocated to financial administration from 17 to 53. In April 1977, the government responded to the principal recommendation in the Auditor General's 1976 report by agreeing to create the position of a Comptroller General who would be the chief financial administrator of the public service. The President of the Treasury Board outlined the position before the House of Commons in the following terms:

The Comptroller General will report directly to myself as President of the Treasury Board. The office will carry the rank and status of deputy minister. In general terms, the Comptroller General will be responsible to Treasury Board for the quality and integrity of the financial control systems and administrative policies and practices in use throughout the federal public service. The greater part of the responsibilities of this new office will comprise those which were assigned to the Financial Administration Branch of the Treasury Board Secretariat on its creation in March 1976 . . . There will be a special functional relationship between the Comptroller General and

the chief financial administrators of departments, agencies and corporations, thus enabling the Comptroller General to provide necessary guidance while maintaining the principle of decentralized management adopted as a result of the Glassco Commission's recommendations.

The Government also accepted the recommendations of the Independent Review Committee on the Office of the Auditor General (Wilson Committee), which had been established in October 1973 by the present Auditor General. The new Auditor General Act of 1977 increased the Auditor General's independence of the government, and enlarged the definition of his duties to include new responsibilities in the areas of economy and efficiency auditing and the surveillance of departmental procedures with respect to effectiveness evaluation. The passage of this act will have the effect of significantly widening the scope of audit, and the creation of the office of the Comptroller General is expected to increase considerably the monitoring and review of financial systems and controls in departments.

In another initiative, the government recently put forward in the form of a blue paper recommendations and a draft legislative proposal concerning financial management and control within Crown corporations and the reform of the relationships between Crown corporations, ministers, the government and Parliament. These recommendations address concerns expressed by the Auditor General in his 1976 report and wider problems with respect to the control, direction and accountability of Crown corporations in which the government has been interested for some time.

It is in the context of this legacy of institutional and procedural changes and these more recent governmental initiatives that this Commission was appointed. It is this legacy and these initiatives that we are called upon to appraise in the light of the growing awareness that the system of management and accountability put in place over the last fifteen years is less than adequate to meet the demands imposed upon it by the unrelenting growth in government and the changing circumstances facing government today.

IV

FOCUS OF INQUIRY

The complexity of the task assigned the Commission derives from the injunction in our terms of reference to ensure that our recommendations “form a mutually compatible management system appropriate to the requirements of government” and that such a system “ensure effective accountability to government and where appropriate to Parliament.” A comprehensive mandate of this order obviously embraces a number of key institutions ranging from Parliament and the Cabinet through to central agencies, departments and Crown agencies. It also includes the key actors in each set of institutions, with the assigned functions they carry out within a complex network of interrelationships whose end purpose is to ensure not only efficient, but also responsible government. The system we have been asked to examine is more than the sum of its parts and yet, for purposes of description and analysis, we can only begin by exploring the roles and responsibilities of each of the parts and their functional interrelations.

This perception of the most feasible strategy for bringing our task into focus and carrying out our research governs what follows in this chapter. Under four main headings, we provide a thumb-nail sketch of the roles and responsibilities of the relevant institutions and actors in order to introduce a number of questions to which we are endeavouring to find the appropriate answers. The questions are by no means all-inclusive, but we hope that they will provide a clear indication of the direction of our thinking to date, and that they will stimulate response, particularly from those in government who are most likely to have to live with their resolution.

PARLIAMENT

Accountability for administrative performance must in the final analysis be carried through to Parliament, and the manner of discharging this responsibility is fundamental to our system of government. Parliament's instruments of review establish the focus and set the tone of the system of accountability by communicating to the government the concerns of Parliament and the public about the ways in which tax dollars are being spent and government is administered.

Parliamentary review of the Public Accounts is assisted by the work of the Auditor General, an officer of Parliament who audits the accounts of Canada. He reports directly to Parliament, drawing to its attention instances of failure by the government to maintain proper accounts or to account fully for public money and of expenditures of money for purposes other than those for which it was appropriated. He is also required to comment on whether money has been expended with due regard to probity, efficiency and economy. With the passage of the new Auditor General Act, he has been given an additional duty of observing whether satisfactory procedures have been established to measure and report the effectiveness of programs.

In its meetings, the Commission has explored the roles played in Parliament by ministers, officials of departments and agencies, and the Auditor General, and the information on which their participation is based. We have found that there is dissatisfaction and frustration among members of Parliament with their opportunities for and ability to review the government's expenditure plans and the results. As outlined in Chapter III, several changes have been made since 1965 in the procedure for voting Supply. In making these changes, parliamentarians have been endeavouring to provide adequate time for review, encourage greater specialization by members in specific areas of government activity, and increase their access to departmental officials. But the members find that the information supplied is in a form difficult to digest, and too much time is devoted to examination and debate of minor details. As a result, there are questions today as to how well the changes have worked in practice and how effective Parliament is in holding the

government to account for its expenditures and management practices.

We are examining the following questions relating to Parliament's ability to provide effective surveillance of the administrative performance of the government:

- In the present-day context, can the minister alone continue to be held accountable to Parliament for every aspect of the administrative performance of the department or Crown agency? Should the deputy minister and Crown agency head also be accountable before Parliament for the probity, efficiency and economy with which they administer their operations? Would this change in parliamentary procedures be in unacceptable conflict with the doctrine of ministerial responsibility?
- What information is necessary to enable Parliament to carry out its role as protector of the public purse? How should the content and presentation of the Estimates and Public Accounts be revised to permit a better understanding of annual spending intentions in the first instance and a better comparison between these intentions and the results?
- Would the development of new procedures, such as a parliamentary examination of a forecast of government expenditures over a three to five-year period, improve Parliament's ability to review and comment on the government's long-term spending plans and priorities?
- Could the performance of parliamentary committees involved in the surveillance of government spending be made more effective? Would their performance be improved, for example, by rearranging the workload, providing information in new formats, or strengthening the role of committee chairmen?
- Should there be other means for conducting parliamentary review of the performance of departments and Crown agencies outside the consideration of the Estimates and the Public Accounts? For example, would parliamentary surveillance be improved by the incorporation into legislation of "sunset" provisions limiting the duration of publicly funded programs, or by the establishment of a standing committee on government administration to examine the performance of government programs?

We wish to caution that it is not our view that we have a mandate to make recommendations on parliamentary reorganization and reform. We recognize that this is the privilege and responsibility of Parliament itself. We are persuaded, however, that if accountability is to have full meaning and real effect, Parliament must be a vital part of it. From observations made to us by parliamentarians and others, significant changes in procedures and attitudes will be needed if this is to be achieved.

CENTRAL MANAGEMENT

The Cabinet and the central agencies bear ultimate responsibility for ensuring sound administration in government. Two committees of the Cabinet, the Cabinet Committee on Priorities and Planning and the Treasury Board, establish broad government priorities, objectives and management policies. These committees are assisted in carrying out these responsibilities by three central agencies of the government: the Treasury Board Secretariat, the Privy Council Office and the Department of Finance. The Public Service Commission with its responsibilities for the staffing of the public service should also be considered part of this central group. The appointment of a Comptroller General would add a fifth member to this list. Together, these institutions provide the central direction and control within which departments and, to a lesser extent, Crown agencies must operate. The way in which the Cabinet and central agencies exercise this control determines to a great extent the freedom of deputy heads to organize and manage their operations and the standards that are basic to a system of accountability. The sections that follow examine the roles of the central agencies and their responsibilities in the key management processes of government.

Central Management Roles

The officials of the central agencies provide documentation and staff support that enable ministers to determine government priorities and objectives and to allocate resources to departments and Crown agencies. They also recommend financial, personnel and

administrative policies for Cabinet approval, and take the lead in establishing the required directives, guidelines, standards and procedures. A brief description of these organizations with respect to the central management function is presented below.

1. Treasury Board Secretariat

As Chapter III has shown, the role of the Treasury Board has grown significantly over the last fifteen years. Under the Financial Administration Act, the ministers of the Treasury Board are to advise the Cabinet on the selection of programs and projects that will achieve the government's objectives in the most effective manner in accordance with its priorities, and to promote the efficient use of manpower and material resources needed by departments and agencies to carry out their programs and projects. Its staff, the Treasury Board Secretariat, examines departmental spending plans, and makes recommendations on the appropriate allocation of resources between competing demands. It also recommends policies and sets out directives and guidelines for financial and administrative management. In the personnel management area, it recommends policy on manpower utilization, compensation, pensions and insurance, and staff relations, as well as negotiating collective agreements with public service unions on behalf of departments, and has recently added an officer to coordinate all aspects of pay administration. The Secretariat's other responsibilities include the administration of the official languages policy. The roles and responsibilities of the Treasury Board Secretariat will be modified when the office of the Comptroller General is established.

2. Public Service Commission

This agency has three main roles under the Public Service Employment Act. It has a responsibility to Parliament for the application of the merit principle in staffing the public service either directly or through delegation of authority to deputy heads, for the operation of training programs and assistance to deputy heads in operating such programs and for the provision of redress to public servants against staffing decisions. In addition, at the request of the government, the Commission assumed responsibility in 1972 for investigating allegations of discrimination in public service employment practices and in 1973 for the provision of second-language

training for public servants. The Commission manages the manpower planning activity for senior executives, and is involved in their career planning and development.

3. Privy Council Office

This central agency assists the work of the Cabinet and its committees by coordinating the preparation of policy proposals and by facilitating interdepartmental consultation. It provides advice to the Prime Minister on the development of government policies and programs. The Privy Council Office also plays a key part in the central management of government through its role as advisor to the Prime Minister on major organizational changes that modify the jurisdictions of departments and Crown agencies, through the provision of staff support to the Prime Minister and the Cabinet for the selection, appointment, evaluation and compensation of deputy ministers and heads of Crown agencies, and to the Advisory Committee on Executive Compensation for the administration and compensation of the senior executive group in the public service.

4. Department of Finance

The department's role is to advise the Minister of Finance and the government on economic and financial affairs, and to prepare the budget of the Government of Canada. In collaboration with the Treasury Board Secretariat, it recommends to the Minister of Finance and the President of the Treasury Board the fiscal framework that sets out the financial plan establishing the proposed levels of revenues and expenditures appropriate to the economic circumstances of the country. All departmental expenditures, loans to and appropriations for Crown agencies and grants to individuals and associations must be made within this plan. Finance takes an active interest in major spending programs and loans because of their impact on the fiscal framework, and exercises a significant influence on the establishment of government priorities that involve large sums of money.

The Commission has found ambiguity in the way roles are assigned among the central agencies and uncertainty about the way several important functions are being carried out. No one central agency has exclusive authority in the central management system; the Treasury Board Secretariat, Finance and the Privy Council

Office are involved in the priority-setting and resource allocation processes; the Treasury Board Secretariat, and imminently, the Comptroller General, establish and monitor financial management practices; and, the Treasury Board Secretariat, the Public Service Commission and the Privy Council Office share responsibility for the personnel function. Important questions must be faced with respect to the role of these agencies:

- Has the right balance been struck between the requirements for strong central management and the necessary freedom for departmental management? Do the central agencies have sufficient authority to carry out their responsibilities for the central management of the government? How should they be held accountable for these responsibilities?
- Are responsibilities appropriately assigned among the central agencies? For example, is the Treasury Board Secretariat overburdened in its broad management role by its responsibilities for collective bargaining and the implementation of the official languages policy?
- Should the Public Service Commission continue both as an agent of Parliament with respect to upholding the merit principle and as the central agency with operational responsibilities for staffing and manpower planning and training?
- Are the roles of the central agencies being carried out effectively? For example, are the Treasury Board and the Public Service Commission providing appropriate central direction and control through the use of directives, guidelines and audits? Specifically, should there be more effective monitoring of delegated authority?

Central Management Responsibilities in Key Management Processes

The central agencies exert their major influence on management and accountability in departments and many Crown agencies through their roles in three key management processes: the allocation and management of resources, financial management and control, and the appointment and evaluation of senior personnel.

1. Resource Allocation and Management

The resource allocation process is basic to the selection and implementation of government policies and plans. The Treasury Board Secretariat manages this process, and is the link between government priorities and departmental and Crown agency demands. Following the approval of the fiscal framework that establishes the limits of available resources and the establishment of priorities by the Cabinet, departments and agencies are called on to submit program forecasts on the basis of guidelines set out by the Treasury Board. The submissions forecast anticipated expenditures over the coming year and the following two years. These forecasts include additional expenditures associated with existing programs as well as proposed new programs, and provide the Treasury Board with the means for assessing competing demands for resources and recommending to the Cabinet the spending limits for each department. These spending limits or targets form the basis for the preparation of the Estimates that the President of the Treasury Board subsequently presents to Parliament for approval. Departments and Crown agencies obtain additional resources during the year through Supplementary Estimates. In some instances, significant new resources are made available to departments and Crown agencies outside the regular review and consideration of program forecasts and Estimates.

An effective resource allocation process should clearly identify specific objectives, decide between competing proposals, and require detailed plans for achieving results. These are requisites for a strong accountability system in government. The questions the Commission is asking include the following:

- Can a more effective process be established for setting program objectives, allocating resources, and measuring results?
- How could communication be improved between departments and agencies and the Treasury Board on government priorities and expenditure guidelines and on the results of Treasury Board reviews of departmental budgets? Should the analyses of departmental budgets by the Treasury Board Secretariat be made available to departments?
- How could more emphasis be given in the allocation process to reviewing existing programs?

2. Financial Management and Control

With his 1975 and 1976 reports, the Auditor General established a sense of urgency about the need for improved financial management and control in the government, and created a climate for change. The case for strengthening financial management to ensure full control over and accountability for the use of public funds has been clearly acknowledged by the government and by the Auditor General. As we have already noted, the government has taken a number of initiatives with a view to improving management and control in the financial area over the past year. Among the basic questions we will be endeavouring to answer in our final report are the following:

- What changes in systems and procedures are required to assure effective control and management in the financial area, and what are the costs and benefits?
- Do the identification, classification, appointment and training of financial managers receive sufficient attention?
- Does the proposed role of the Comptroller General ensure the strengthening of financial management and its integration into the management system of the government? What should be his working relationships with the central agencies, the Auditor General and departments?
- Are the present accounting services provided by the Department of Supply and Services adequate to meet the requirements of departments, central agencies and Parliament?
- To what degree are financial management and control systems integrated with the monitoring of program delivery by departments and the central agencies? Are the present central agency reporting systems compatible with departmental management information systems?
- How should central agencies ensure compliance of departments and agencies with financial management policies, directives and guidelines?

3. Senior Personnel Appointments

A key responsibility of the central management of the government is to ensure that persons appointed to deputy minister, Crown agency head and senior executive positions have highly developed management abilities, skills and experience. The early identification

and development of candidates for these positions should be an essential part of any good personnel management system.

Deputy ministers are appointed by, and serve at the pleasure of, the Governor in Council on the recommendation of the Prime Minister. Appointment of deputy ministers is an established prerogative of the Prime Minister, and he is supported in the selection process by senior officials. Once deputy ministers are appointed, their performance is appraised annually by the Committee of Senior Officials on Executive Personnel, with inputs from the appropriate ministers and central agencies. The committee reports its findings to the Cabinet, and on the basis of these, the Cabinet makes its determinations of performance and compensation awards.

The procedures followed for the appointment of heads of Crown agencies are quite varied. Those who are appointed by the Governor in Council on the recommendation of the Prime Minister or the appropriate minister undergo essentially the same process of review as deputy ministers, but frequently hold office for stated periods rather than at pleasure.

The senior officials in departments (other than Order in Council appointments) below the deputy minister are appointed under the Public Service Employment Act. The authority for making these senior appointments is retained by the Public Service Commission, which acts after consultation with the deputy minister; the Treasury Board establishes the conditions of employment of these senior executives and controls their numbers in departments and agencies. A government-wide assessment of the management performance and potential of senior executives is undertaken annually. The performance evaluations of senior executives are conducted by the responsible deputy ministers and reviewed by the Public Service Commission as part of executive manpower planning. These evaluations are referred to members of the Committee of Senior Officials on Executive Personnel for the purpose of developing a list of 100 executives who show promise of becoming qualified for appointment to more senior positions.

The Commission has noted the serious consideration now given to appointments of various categories of senior personnel and to the evaluation of their performance. It has been brought to our attention, however, that job requirements need to be matched more closely with individual skills, that objectives and performance

expectations could be more clearly communicated, and that the results of performance reviews should be discussed with those appraised.

With the foregoing in mind, we are examining in detail the process of appointing and appraising deputies, Crown agency heads and senior executives, seeking answers to questions such as the following:

- How could the procedures be improved for identifying and matching candidates to the qualifications required for particular positions?
- How should goals be determined for deputy heads of departments and heads of Crown agencies? Should they be confirmed and approved by the government, and communicated in writing?
- Is the rate of movement of deputy ministers and senior executives conducive to the development of senior personnel with management skills and departmental expertise?
- How can the present system for evaluating individual performance of deputy ministers and agency heads be improved? To what extent can the individual performance evaluation system be coordinated with other reviews of departmental and agency programs and procedures?

DEPARTMENTS

Departments are the principal delivery arm of government. They help shape the legislative mandate and policy thrusts of government, and plan and manage its programs and services. Departments differ considerably in their functions. The Post Office, for example, is an operational department, while Finance is concerned with policy. Other departments, such as the Ministry of Transport, combine policy and operational functions. The function of others, for example, the Ministry of State for Science and Technology, is policy coordination. Still others, such as Supply and Services and Public Works, are oriented to providing specialized and common services to departments and agencies within the government. The Commission is exploring issues concerning accountability in three aspects of departmental operations. These are

the role of the deputy minister, senior management responsibilities and relationships with common service departments.

Role of the Deputy Minister

In any department, the minister and the deputy form an interdependent team who together provide direction and management. The job of the deputy minister is a difficult amalgam of supporting a minister, developing policy proposals, dealing with central agencies, and serving as the senior executive officer of the department. In many departments, the policy advisory function requires a heavy commitment of time. In others, the focus is primarily on management. Although accountability for the quality of policy advice is beyond the scope of this inquiry, it is not possible to examine the role and responsibilities of a deputy minister for administrative performance without awareness of the complexity of the deputy's job, including his or her sometimes precarious situation as the hinge between the political and public service arms of government.

While the deputy minister derives authority from several sources, the job of the deputy by itself has no formal statutory description. Nor is there a formal identification of the respective responsibilities of the deputy and the minister. The deputy receives delegation of the authority necessary to administer departmental statutes from the minister. The Treasury Board delegates to the deputy some authority over administrative policies, financial controls, the classification of personnel and departmental organization, while the Public Service Commission delegates some staffing authority. The delegations from the central agencies are contained in legislation and other formal instruments, and how the authority will be exercised throughout government is described in detailed procedural manuals of directives and guidelines. The Commission is thus exploring such questions as:

- Do the policy advisory responsibilities of the deputy minister significantly reduce his or her capacity to give adequate attention to the administration of the department?

- Should the relationship between deputy minister and minister be further clarified in law or by some other formal instrument?
- Does the lack of a clearly defined statement of responsibilities limit the motivation and effectiveness of deputies?
- Do central controls over management practices and procedures significantly reduce deputies' responsibilities for the attainment of departmental results?

Senior Management Responsibilities

The management success of the deputy depends on his or her leadership qualities, on the selection and development of senior executives, on good communications, on putting in place proper procedures, and on establishing clear and realistic mandates. While there are recognized restraints and controls in managing any organized group, we are concerned that these not become such a burden that they defeat their own purpose, and remove any possible basis for measuring performance and achieving accountability. We also cannot overlook the responsibility of senior executives for the development and motivation of their own employees. Without sufficient attention, morale and management within the service will suffer. Questions the Commission is addressing with respect to senior management responsibilities include the following:

- How adequate are the methods used by deputies to delegate and to hold subordinates to account for the management of resources? How should the internal audit function in departments be organized?
- How can the methods of delegation used by the central agencies focus deputies' attention more closely on objectives and results rather than compliance with administrative procedures?
- Is the importance of the financial and personnel functions adequately recognized within departments? With whom other than their deputy minister should senior financial and personnel officers have a functional relationship?

Relationships with Common Service Departments

The Commission is interested in reviewing the effectiveness of the current systems for providing common services, the accountability of user departments for the goods and services supplied by central service departments and the accountability of the common service departments themselves for their performance. The basic structure in place today for the provision of matériel and services grew out of the Glassco recommendations for a system of centralized common services guided by policies set out by the Treasury Board through directives, guidelines and standards. It was hoped that this system would yield several benefits: economies of scale in government purchases, better service for smaller departments, leaving them free to concentrate on program management, and support for national and regional manufacturing and service industries. The principal common service departments are Public Works and Supply and Services. They provide goods and services basic to departmental management, including, for example, purchasing, contracting, accounting, computers, accommodation and audit. In most cases, user departments are charged for the goods and services. Such purchases frequently constitute an important part of departmental budgets, and on occasion have a significant impact on the quality of program delivery. Questions being pursued by the Commission in this area include the following:

- Has the experience with the provision of common services been satisfactory?
- Do the present arrangements for charging for common services encourage economy on the part of user departments? Do these arrangements have an adverse impact on accountability?
- Does the organization of common services in a departmental form weaken or strengthen the management of and accountability for the provision of common services?

ACCOUNTABILITY OF CROWN AGENCIES

The term “Crown agency” that appears in our terms of reference has no precise legal definition; nor, for that matter, does the term “department.” The Commission views Crown agencies as a group of entities that has a different relationship to government and a different form of accountability than the conventional departments. As a result of the absence of clear definitions of Crown agency and department, an element of confusion has arisen between these two terms; many agencies that fall in the Crown agency category are designated as departments for purposes of bringing them within centrally imposed financial or personnel regulations having government-wide application.

The problem of definition is also one of classification. Crown agencies assume a variety of forms, and they span a spectrum of activities ranging from running a penitentiary service, a film development enterprise and an airline, to processing uranium, granting fellowships, purchasing art works, and offering advice on economic or scientific policy, and from regulating pipelines and licensing broadcasters to hearing immigration appeals.

Schedules to the Financial Administration Act provide a threefold classification of Crown corporations into “departmental,” “agency” and “proprietary” corporations, differentiated by function and by a progressively broader freedom from the regimen of financial controls set forth in the act. The catalogue in the act is incomplete in that several corporations have never been included, but, more importantly, because many of the more recent corporate creations have not been added. The number of corporate entities has increased rapidly with the recent emergence of a new form of joint venture, with the government holding a controlling interest — the mixed enterprise — and the proliferation of subsidiaries of parent corporations. On the organizational map, corporations created by special statute are clearly marked; the Crown companies or wholly owned undertakings established under federal and provincial acts of incorporation are less clearly identified; and, the subsidiaries and their subsidiaries are almost totally invisible.

Included among the various government agencies are two forms of deciding tribunals: those responsible for regulating some

important sector of the economy, such as transport, energy, or broadcasting, by licensing and promulgating rules and regulations; and those that determine individual rights, such as pension, unemployment, immigration or tax claims. Many of these entities are brought within the terms of the Financial Administration Act by designating them as departments. In many instances, their staffing is conducted under the terms of the Public Service Employment Act.

In addition, there are statutory offices such as the Chief Statistician, the Dominion Archivist, the National Librarian, the Chief Electoral Officer, and the Commissioner of Official Languages, to name a few. These offices all have one organizational feature in common: they are by law assigned specific managerial and operational responsibilities, and report, not by way of the conventional chain of command through the deputy head of a department, but directly to the "appropriate minister." Many of them have also been designated as departments.

Despite the variety of Crown agencies, they all share one common feature we would describe as a "special status." All, in widely varying degrees, have been placed at arm's length from regular departments, and their responsibility relationships with ministers and Parliament differ widely. In some cases, an arm's length relationship is designed to provide the degree of managerial autonomy deemed essential for the most effective conduct of essentially commercial operations. In others, a degree of autonomy is sought to provide the independence required for the conduct of essentially adjudicative operations. The rationale for the special status conferred on officers in statutory offices is more difficult to ascertain, but generally their functions are such as to warrant a clear separation from the line activities of a department, either because they do not "fit" any existing portfolio, or because direct political interference needs to be minimized.

The paper on Crown corporations recently issued by the Privy Council Office deals with some, but by no means all, of the Crown agencies. We have been asked to comment on the important proposals contained in this paper, and will do so at a later date.

It should be clear from the foregoing comments on Crown agencies that one of the important issues we shall have to address is the problem of categorization and sortation to which the many different agency forms give rise. To this end, we observe that the classification plan contained in the schedules to the Financial

Administration Act and suggested by the Privy Council Office is only the beginning of a much more complex job. The assumption behind a systematic categorization of Crown agencies is to provide a basis for standardizing the “special status” conditions within which each is to operate. Standardization is a worthy objective, but if the principles upon which the classification is based are not thoroughly examined, Crown agencies may be crammed into inappropriate boxes, and lose the vitality their special status was expected to provide. /

Our focus on the special status accorded in varying degrees and in numerous ways to Crown agencies will enable us to address the fundamental issue of their accountability. The dilemma of Crown agencies, and it is at the centre of our study, is how to fix responsibility and achieve the degree of special status essential to the performance of their tasks, and yet, at the same time, maintain an adequate measure of accountability consistent with their status as instruments of government. /

Accordingly, there are important questions we shall be addressing:

- Can appropriate criteria be established for classifying and thereby standardizing the status of Crown agencies?
- What degrees of special status do these agencies require, and what means should exist for holding them to account? Does the rationale for special status that applied when they were created still hold, or should a departmental form be considered?
- What are the appropriate organizational and managerial forms for different kinds of government activities?
- How should the board of directors of a Crown agency exercise its responsibility for holding management to account? What should be the role, responsibility and authority of the chairman of the board and of the members of the board? To what extent should the chairman or the board be involved in the appointments of members of the board and senior management? Should deputy ministers continue to serve on these boards?
- How can clear mandates be established, objectives set and a meaningful accountability process put in place for Crown agencies?

- What should be the relationship between the chief executive officer and the board of directors of a Crown agency and the government? How best can the chief executive officer and the board be held accountable for their management responsibilities to the government and before Parliament without unduly limiting the flexibility required to operate these concerns?

CONCLUSION

We trust that the questions we have posed above will clarify the Commission's approach to its terms of reference. They have been deliberately couched as leading questions, not to imply that we already know the answers to them, or indeed that we have identified all the right questions, but rather as a means of directing attention to the kinds of issues about which we are gathering information and advice before arriving at our recommendations.

As we noted at the outset, the questions have been separately posed in the four institutional groupings of Parliament, central agencies, departments, and Crown agencies. Each of these institutions has a part to play in ensuring efficient and responsible government. Thus our questions are directed to discovering whether the actors have been miscast for their assigned roles, roles have been confused, or there are deficiencies in the authority delegated and procedures employed for the proper performance of their respective roles.

Since we are required to examine a management *system*, it is clear that our questions must also focus on the complex network of relationships that articulates the several parts of a "mutually compatible management system." Such a system must be capable of meeting the following functional criteria. It should be capable of planning and defining the government's priorities; converting priorities into programs with clearly defined and agreed objectives, allocating the requisite resources and setting centrally imposed standards and procedures; delegating to managers the authority to implement programs by developing the assigned human, physical and financial resources; and, providing monitoring and appraising procedures to ensure that all the actors are held fully and clearly

accountable in a progressive and unbroken chain of linkages carrying through to the sovereign Parliament.

These are demanding criteria, but it is our conviction that unless we bend our best endeavours to ensuring that these criteria are met, in Yeats' terms, "things fall apart; the centre cannot hold."

Comme nous l'avons noté au début, les questions ont été posées séparément au sujet des quatre groupements institutionnels : le Parlement, les organismes centraux, les ministères et les organismes de la Couronne. Chacune de ces institutions a un rôle à jouer pour assurer un gouvernement efficace et responsable. Par conséquent, nos questions visent donc en partie à déterminer si les rôles attribués aux acteurs leur conviennent, s'il y a eu confusion à cet égard, ou si certaines faiblesses des pouvoirs délégués et des procédures employées empêchent les acteurs de bien s'acquitter de leur rôle.

Comme nous sommes tenus d'examiner un *système* de gestion, il est évident que nos questions doivent aussi porter sur le réseau complexe de relations qui articulent les différents éléments d'un «système de gestion cohérent». Un tel système doit pouvoir se conformer aux critères fonctionnels suivants : il devrait permettre d'assurer la planification et la définition des priorités du gouvernement, de traduire ces priorités en programmes dont les objectifs sont agréés et clairement définis, de leur affecter les ressources nécessaires et de fixer les normes et procédures imposées par les organismes centraux, de déléguer aux gestionnaires les pouvoirs nécessaires à la mise en œuvre de ces programmes en leur procurant les ressources humaines, matérielles et financières requises, et de mettre en place les dispositifs de surveillance et d'évaluation nécessaires pour que tous les acteurs soient nettement tenus de rendre des comptes à l'intérieur d'une structure hiérarchique cohérente, cofinée par un parlerment souverain.

Tout cela paraîtra peut-être bien exigeant, mais nous avons la ferme conviction qu'à moins de répondre pleinement à ces critères, l'édifice s'effondrera par manque de cohésion.

Nous espérons que les questions que nous avons formulées permettront à la Commission de mieux aborder la tâche qui lui a été confiée. Si les questions que nous avons posées peuvent paraître tendancieuses, ce n'est pas vraiment que nous connaissions déjà les réponses ni même que nous avons formulé toutes les questions pertinentes; c'est plutôt un moyen d'appeler l'attention sur les problèmes au sujet desquels nous recueillons des renseignements et des conseils avant de formuler nos recommandations.

CONCLUSION

- Quelle est la nature du statut spécial requis par ces organismes et quels moyens devrait-on mettre en œuvre pour les obliger à rendre des comptes? Les raisons qui ont précédé à l'attribution d'un statut spécial sont-elles toujours valables, ou devrait-on songer à les ériger en ministère.
- Quelles sont les meilleures formes d'organisation et de gestion à donner aux différents types d'activités gouvernementales?
- De quelle manière le conseil d'administration d'un organisme de la Couronne devrait-il exercer la responsabilité d'exiger que le personnel de gestion rende des comptes? Quels devraient être le rôle, les responsabilités et l'autorité du président et des membres du conseil d'administration? Dans quelle mesure le président du conseil, ou le conseil lui-même, devraient-ils participer à la nomination des membres du conseil et des cadres de direction? Les sous-ministres devraient-ils continuer à faire partie de ces conseils?
- Comment peut-on établir des attributions précises, fixer des objectifs et instaurer un système cohérent de responsabilité pour les organismes de la Couronne?
- Quelles devraient être les relations entre le chef de la direction et le conseil d'administration peuvent-ils le mieux rendre compte au gouvernement et au Parlement de leurs responsabilités de gestion, sans limiter indûment la souplesse nécessaire à la gestion de leur organisme.

nette séparation des activités organiques d'un ministère. Il en est ainsi, soit parce qu'elles ne correspondent à aucun portefeuille existant, soit parce qu'il est nécessaire de réduire au minimum l'ingérence politique directe.

Le document sur les sociétés de la Couronne publié récemment par le Bureau du Conseil privé ne porte que sur certain organismes de la Couronne. On nous a demandé de formuler nos observations sur les plus importantes propositions que renferme ce document et nous le ferons à une date ultérieure.

Il ressort clairement des commentaires précités que l'un des plus importants problèmes que nous aurons à étudier consiste à répartir ces divers organismes par catégories. À cet égard, nous remarquons que le plan de classification proposé par le Bureau du Conseil privé et figurant dans les annexes de la Loi sur l'administration financière ne représente que le début d'un travail de classement extrêmement plus complexe. L'objet de la catégorisation systématique des organismes de la Couronne est d'arriver à la normalisation «statut spécial» qui régira les activités de chacun. La normalisation est un objectif valable; cependant, si l'on néglige d'analyser à fond les principes qui régissent la classification, les organismes de la Couronne pourraient être placés dans des catégories qui ne leur conviennent pas et ainsi perdre les prérogatives que leur statut spécial devait leur assurer.

L'intérêt particulier que nous portons au statut spécial accordé, à des degrés divers et sous des formes variées, aux organismes de la Couronne nous permettra de poser la question essentielle de leur imputabilité. Le dilemme que posent les organismes de la Couronne (et c'est là l'élément essentiel de notre étude) consiste à déterminer leurs responsabilités et à définir la portée de leur statut spécial, afin qu'elles puissent s'acquitter de leurs tâches, tout en maintenant un degré de responsabilité suffisant et compatible avec leur statut d'instruments gouvernementaux.

En conséquence, nous nous posons certaines questions importantes:

- Peut-on définir des critères appropriés pour la classification et, partant, la normalisation du statut des organismes de la Couronne?

gramme, les sociétés créées par une loi spéciale sont clairement indiquées, les compagnies de la Couronne ou les entreprises établies aux termes de lois de constitution fédérale et provinciales appartiennent entièrement à la Couronne sont identifiées moins clairement tandis que les sociétés affiliées et leurs filiales n'apparaissent pratiquement pas.

Parmi les différents organismes gouvernementaux, on trouve deux formes de tribunaux parajudiciaires: certains sont responsables de la réglementation de secteurs importants de l'économie comme les transports, l'énergie ou la radiodiffusion et sont chargés d'octroyer des permis et de promouvoir des règles et règlements; d'autres sont chargés de statuer sur des droits individuels, par exemple lorsqu'il s'agit de réclamations en matière de pension, de chômage, d'immigration ou d'impôt. Plusieurs de ces entités sont assujetties à la Loi sur l'administration financière et sont désignées comme ministères. Leur dotation en personnel se fait souvent aux termes de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

De plus, il existe certaines fonctions statutaires comme celles du Statisticien en chef du Canada, de l'Archiviste fédéral, du Directeur général de la bibliothèque nationale, du Directeur général des élections et du Commissaire aux langues officielles, pour n'en citer que quelques unes. Ces postes ont une caractéristique commune au niveau de l'organisation: la loi confère à leurs titulaires des responsabilités précises de gestion et, de plus, ils relèvent directement d'un «ministre compétent» et non pas d'un sous-chef de ministère comme le voudrait la structure hiérarchique traditionnelle. On a aussi désigné nombre de ces organismes comme ministères.

En dépit de la variété des organismes de la Couronne, ils ont tous une caractéristique commune que nous pourrions qualifier de «statut spécial». Tous occupent une position plus ou moins éloignée des ministères titulaires et les responsabilités de chacune à l'égard des ministères et du Parlement diffèrent considérablement. Dans certains cas, cet éloignement vise à assurer un degré d'autonomie de gestion jugé essentiel pour mener le plus efficacement possible des opérations avant tout commerciales. Dans d'autres, où l'on s'occupe avant tout de rendre des jugements, une certaine autonomie est nécessaire pour assurer l'indépendance requise. Il est difficile de connaître la raison d'être du statut spécial accordé aux titulaires de postes statutaires mais, règle générale, leurs fonctions exigent une

LA RESPONSABILITÉ DES ORGANISMES DE LA COURONNE

Le terme «émancipation de la Couronne» dont il est question dans notre mandat (ou organisme de la Couronne, expression que nous utilisons dans la présent rapport) n'a aucune définition juridique précise, non plus d'ailleurs que le terme «ministère». Selon la Commission les organismes de la Couronne sont des entités qui ont des relations avec le gouvernement et une structure de responsabilités différentes de celles des ministères traditionnels. Cette absence de définition précise des termes «émancipation de la Couronne» et «ministère», crée une certaine confusion. De nombreux organismes qui entrent dans la catégorie des émanations de la Couronne sont désignés comme ministères afin de les assujettir à la réglementation des finances et du personnel applicable à l'ensemble du gouvernement et imposée par les organismes centraux.

Ce problème de définition est aussi un problème de classification. Les organismes de la Couronne se présentent sous des formes diverses et elles recouvrent un ensemble d'activités variées. Il peut autant s'agir d'un pénitencier que d'une entreprise de développement de l'industrie cinématographique, d'une compagnie d'aviation, d'une usine de transformation d'uranium, de l'attribution de bourses, de l'achat d'œuvres d'art ou de services de spécialistes en politique économique ou scientifique. Ces organismes peuvent aussi être chargés de réglementer les pipe-lines, d'accorder des permis d'exploitation à des radiodiffuseurs ou de statuer sur des appels en matière d'immigration.

Les annexes de la Loi sur l'administration financière rangent en trois catégories les sociétés de la Couronne: «corporation de département», «corporation de mandataire» et «corporation de propriété», selon leurs fonctions et leur degré de liberté par rapport au régime de contrôles financiers énoncé dans la Loi. Ce catalogue est incomplet non seulement parce que plusieurs sociétés n'y ont jamais figuré mais surtout parce que plusieurs des nombreuses nouvelles sociétés n'y ont pas été ajoutées. Les entités corporatives se sont multipliées rapidement à la suite de l'apparition récente d'une nouvelle forme d'entreprises dans lesquelles le gouvernement détient un pouvoir de contrôle (il s'agit d'entreprises mixtes) et de la prolifération des filiales de sociétés mères. Sur l'organi-

Les relations avec les ministères de services courants

La Commission se propose d'examiner l'efficacité des systèmes actuels de fourniture de services courants, la responsabilité des ministères utilisateurs des biens et services fournis par les ministères de services courants et la responsabilité de ceux-ci en ce qui a trait à leur propre rendement. La structure de base qui permet aujourd'hui de fournir du matériel et des services est issue des propositions de la Commission Glassco préconisant un système de services courants centralisé et orienté par le Conseil du Trésor au moyen de directives, de lignes directrices et de normes. On espérait en retirer les avantages suivants: des économies d'échelle sur les achats gouvernementaux, de meilleurs services aux petits ministères qui pourraient alors s'occuper plus librement de la gestion des programmes et, enfin, un certain appui aux industries nationales et régionales de fabrication et de services. Les principaux ministères de services courants sont les Travaux publics et les Approvisionnement et Services. Ils fournissent des biens et des services essentiels à la gestion d'un ministère, dont les achats, l'attribution de contrats, la comptabilité, les ordinateurs, les locaux et la vérification. Dans la plupart des cas, le coût de ces biens et services est à la charge du ministère utilisateur. De tels achats représentent fréquemment une partie importante du budget d'un ministère et influent parfois sensiblement sur la qualité des programmes fournis. Voici certaines des questions que se pose la Commission à cet égard:

- La prestation de services courants s'est-elle révélée satisfaisante?
- Les modalités actuelles de facturation des services communs encouragent-elles le souci d'économie chez les ministères qui ont recours à ces services? Ces modalités produisent-elles un effet du point de vue de la responsabilité?
- Le fait que la prestation de services courants soit confiée à une organisation ministérielle affaiblit-elle ou renforce-t-elle la gestion et la responsabilité à cet égard?

Les responsabilités des cadres supérieurs

- La définition imprécise de leurs responsabilités limite-t-elle la motivation et l'efficacité des sous-ministres?
- Le contrôle central des pratiques et procédures de gestion réduit-il sensiblement la responsabilité des sous-ministres quant aux objectifs à atteindre?

L'efficacité de la gestion d'un sous-ministre dépend de ses qualités de chef, du choix et du perfectionnement du personnel de direction, de son aptitude à communiquer, de l'instauration de procédures appropriées et de la définition de mandats clairs et pratiques. Nous reconnaissons que la gestion de tout groupe organisé comporte certains contrôles et restrictions, mais nous ne voudrions pas qu'ils deviennent un fardeau si lourd qu'ils ne répondent plus à l'objet pour lequel ils ont été institués, de sorte qu'il ne soit plus possible de mesurer le rendement et de rendre des comptes. Par ailleurs, nous ne pouvons négliger la responsabilité du personnel de direction quant à la motivation et au perfectionnement des employés. Si l'attention accordée est insuffisante, le moral et la gestion au sein de la fonction publique pourraient en souffrir. Voici certaines des questions que la Commission se pose à cet égard:

- Les sous-ministres ont-ils recours à des méthodes adéquates pour déléguer une certaine autorité à leurs subordonnés et les rendre comptables de la gestion des ressources? Comment devrait-on organiser la vérification interne dans les ministères?
- Dans le cadre des méthodes de délégation d'autorité utilisées par les organismes centraux, comment pourrait-on encourager les sous-ministres à porter plus d'attention aux objectifs et aux résultats qu'au respect des procédures administratives?
- Accorde-t-on une importance suffisante aux fonctions relatives aux finances et au personnel dans les ministères? Les agents chargés des finances et du personnel devraient-ils avoir des rapports organiques avec d'autres que leur sous-ministre?

Le rôle du sous-ministre

Dans chaque ministère, le sous-ministre forme une équipe qui assure les fonctions d'orientation et de gestion. Le travail du sous-ministre consiste en un amalgame de tâches différentes. Il est chargé de secondar le ministre, de proposer des politiques, de traiter avec les organismes centraux et de remplir les fonctions de chef exécutif du ministère. Bien souvent, les fonctions de conseiller en matière de politiques prennent une très grande place. Parfois, le sous-ministre s'occupe essentiellement de gestion. La responsabilité d'évaluer la qualité des avis donnés en matière de politiques ne s'inscrit pas dans le cadre de cette enquête, mais il est de toute manière impossible d'examiner le rôle et les responsabilités d'un sous-ministre en matière de rendement administratif sans être pleinement au courant de la complexité de la tâche qui lui incombe et de la situation, parfois précaire, où il se trouve d'avoir à jouer le rôle de charnière entre les secteurs politique et administratif du gouvernement.

Bien que l'autorité du sous-ministre découle de sources diverses, il n'existe aucune description statutaire de sa tâche. Il n'y a, par surcroît, aucune définition officielle des responsabilités respectives du ministre et du sous-ministre. Le ministre délègue au sous-ministre l'autorité nécessaire pour appliquer les lois dont l'exécution est confiée au ministère. Le Conseil du Trésor délègue au sous-ministre une certaine autorité quant aux mesures administratives, au contrôle financier, à la classification du personnel et à l'organisation du ministère, tandis que la Commission de la Fonction publique lui confie une part de responsabilité en matière de dotation. Les délégations d'autorité des organismes centraux figurent dans des lois et autres documents officiels. Des guides de procédures portant sur les directives et lignes directrices donnent une description détaillée de la manière dont ces pouvoirs seront exercés dans tout le gouvernement. À cet égard, notre Commission examine certaines questions dont les suivantes:

- Les responsabilités du sous-ministre relatives à la formulation des politiques l'empêchent-elles d'accorder toute l'attention requise à l'administration du ministère?
- Une loi ou tout autre document officiel devrait-il définir plus clairement les relations entre le sous-ministre et le ministre?

ministres, des chefs d'organismes de la Couronne et des cadres supérieurs, et cherche réponse aux questions suivantes:

- Comment pourrait-on améliorer les moyens de discerner les candidats et de les choisir en fonction des qualités requises?
- Comment devrait-on déterminer les objectifs à fixer aux sous-ministres et aux chefs d'organismes de la Couronne? Ces objectifs devraient-ils être confirmés et approuvés par le gouvernement et communiqués par écrit?
- La fréquence des mutations de sous-ministres et de cadres supérieurs est-elle de nature à favoriser l'avancement des hauts fonctionnaires rompus à la gestion du ministère?
- Comment peut-on améliorer le système actuel d'appréciation du rendement des sous-ministres et des chefs d'organismes? Dans quelle mesure peut-on coordonner l'appréciation du rendement individuel et d'autres analyses des procédures et des programmes des ministères et organismes?

LES MINISTÈRES

Les ministères sont les principaux artisans de l'action gouvernementale. Ils aident à façonner les projets de législation et les politiques du gouvernement, en plus de planifier et de diriger ses programmes et ses services. Les fonctions de chaque ministère diffèrent sensiblement. Par exemple, le ministère des Postes est un ministère chargé d'opérations alors que l'activité du ministère des Finances est surtout axée sur la formulation de politiques. D'autres ministères comme celui des Transports ont à la fois des fonctions dans ces deux domaines. D'autres encore, comme le ministère d'État chargé des Sciences et de la Technologie, s'occupent de la coordination des politiques. D'autres enfin, comme le ministère des Approvisionnements et Services et celui des Travaux Publics, sont plus particulièrement chargés de fournir des services spécialisés et courants à des ministères et organismes gouvernementaux. Notre Commission examine les questions de responsabilité dans trois secteurs d'activités ministérielles: le rôle du sous-ministre, les responsabilités des cadres de direction et les relations avec les ministères de services courants.

nomination des sous-ministres est une prérogative reconnue du Premier Ministre et, au cours du processus de sélection, il reçoit l'appui de hauts fonctionnaires. Après leur nomination, le rendement des sous-ministres est apprécié, chaque année, par le Comité des hauts fonctionnaires chargé du personnel de direction avec la collaboration du ministre et des organismes centraux concernés. Le Cabinet rend des décisions concernant le rendement et la rémunération des sous-ministres en fonction des rapports d'appréciation qui lui sont présentés par le Comité.

Les procédures de nomination des chefs d'organismes de la Couronne varient passablement. Ceux qui sont nommés par le Gouverneur en Conseil sur avis du Premier Ministre ou du ministre concerné sont soumis en grande partie au même processus d'appréciation que les sous-ministres, mais ils sont fréquemment nommés pour des périodes fixes plutôt qu'à titre amovible.

Les hauts fonctionnaires subalternes du sous-ministre qui ne sont pas nommés par décret du Conseil relèvent de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*. C'est la Commission de la Fonction publique qui nomme ces hauts fonctionnaires après consultation du sous-ministre. Le Conseil fixe les conditions d'emploi de ces cadres supérieurs et contrôle leur nombre dans les ministères et organismes. Une appréciation du rendement et des capacités de gestion des cadres supérieurs est faite chaque année dans tout le gouvernement. Ces appréciations sont effectuées par les sous-ministres et sont revues par la Commission de la Fonction publique dans le cadre du régime de planification des effectifs de direction. Elles sont soumises aux membres du Comité des hauts fonctionnaires chargé du personnel de direction, lequel dresse une liste de 100 personnes qui se révèlent capables d'accéder éventuellement à des postes plus élevés.

La Commission a remarqué l'attention particulière qui est accordée aux nominations dans les diverses catégories de personnel de direction et à l'appréciation du rendement. Cependant, on nous a signalé qu'il serait souhaitable de mieux assortir les qualités requises et les aptitudes individuelles, qu'il serait bon de définir et d'expliquer plus clairement les objectifs et le rendement escompté, et que les résultats des analyses du rendement devraient faire l'objet de discussions avec les intéressés.

Compte tenu de ces divers éléments, la Commission examine en détail le processus de nomination et d'appréciation des sous-

des questions essentielles auxquelles nous nous efforcerons de répondre dans notre rapport final:

- Quels changements devront être apportés aux systèmes et aux procédures en vue d'assurer un contrôle et une gestion efficaces dans le secteur financier et quels en seront les coûts et les avantages?
- Accorde-t-on suffisamment d'importance au choix, à la classification, à la nomination et à la formation des gestionnaires financiers?
- Le rôle que l'on se propose d'attribuer au Contrôleur général suffira-t-il à renforcer la gestion financière et son intégration au système de gestion du gouvernement? Quelles devraient être ses rapports officiels avec les organismes centraux, le Vérificateur général et les ministères?
- Les services de comptabilité actuellement assurés par le ministère des Approvisionnement et Services répondent-ils bien aux exigences des ministères, des organismes centraux et du Parlement?
- Dans quelle mesure les systèmes de gestion et de contrôle financiers font-ils partie du contrôle de la mise en œuvre de programmes par les ministères et les organismes centraux? Les systèmes de communication de renseignements des organismes centraux sont-ils compatibles avec ceux des ministères?
- Comment les organismes centraux devraient-ils s'assurer que les ministères et organismes se conforment aux politiques, directives et lignes directrices en matière de gestion financière?

3. La nomination des hauts fonctionnaires

Une des responsabilités essentielles de la gestion centrale du gouvernement est de s'assurer que les personnes nommées à des postes de sous-ministre, de chef d'organismes de la Couronne et de cadre supérieur ont les aptitudes, la compétence et une expérience éprouvée en matière de gestion. Déceler et préparer, en temps utile, les candidats à ces postes est un des éléments essentiels à tout système efficace de gestion du personnel.

Les sous-ministres sont nommés à leur poste, à titre amovible, par le Gouverneur en Conseil sur l'avis du Premier Ministre. La

ensuite soumis à l'approbation du Parlement par le président du Conseil du Trésor. Dans le courant de l'année, d'autres ressources sont attribuées aux ministères et aux organismes de la Couronne par voie de crédits supplémentaires. Dans certains cas, au-delà des prévisions et des crédits ainsi accordés, les ministères et organismes de la Couronne obtiennent d'autres ressources importantes à de nouvelles fins.

Pour qu'un mécanisme d'affectation des ressources soit efficace, il devrait permettre d'identifier clairement les objectifs, d'évaluer les propositions concurrentes et d'exiger que des plans soient clairement établis pour obtenir les résultats escomptés. Ces conditions sont essentielles à la solidité de la structure de responsabilité du gouvernement. La Commission se pose les questions suivantes:

- Peut-on établir un mécanisme plus efficace pour fixer les objectifs des programmes, affecter les ressources et évaluer les résultats?
- Comment pourrait-on améliorer les communications entre les ministères et organismes d'une part et le Conseil du Trésor d'autre part au sujet des priorités gouvernementales, des directives relatives aux dépenses et des résultats de l'examen des budgets ministériels par le Conseil du Trésor? Les ministères devraient-ils avoir accès à l'analyse des budgets ministériels effectuée par le Secrétariat du Conseil du Trésor?
- Comment pourrait-on accorder plus d'importance à l'examen des programmes existants dans le processus d'affectation des ressources?

2. La Gestion et le contrôle financiers

Dans ses rapports de 1975 et 1976, le Vérificateur général a indiqué le besoin urgent d'améliorer la gestion et le contrôle financiers au sein du gouvernement et il a créé un climat propice aux changements. Le Vérificateur général et le gouvernement ont exprimé clairement la nécessité de renforcer la gestion financière pour assurer le plein contrôle de l'utilisation des deniers publics et définir les responsabilités à cet égard. Comme nous l'avons déjà indiqué, le gouvernement a pris, depuis un an, un certain nombre d'initiatives en vue d'améliorer la gestion et le contrôle financiers. Voici, entre autres, quelques unes

- La Commission de la Fonction publique devrait-elle continuer à être à la fois un agent du Parlement chargé de faire respecter le principe du mérite et l'organisme central responsable de la dotation, de la planification des effectifs et de la formation du personnel?
- Les organismes centraux s'acquittent-ils bien de leurs fonctions? Par exemple, le Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique parviennent-ils à fournir une orientation et une direction centrales satisfaisantes au moyen de directives, de lignes directrices et de vérification? En particulier, devrait-on exercer une surveillance plus étroite de l'autorité déléguée?

La gestion centrale et ses principaux mécanismes

Les organismes centraux influent sur la gestion et la responsabilité et la gestion des ressources, la gestion et le contrôle financiers, ainsi que la nomination et l'appréciation des hauts fonctionnaires.

1. L'affectation et la gestion des ressources

Le mécanisme d'affectation des ressources est à la base du choix et de la mise en œuvre des politiques et des projets du gouvernement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor en assure la gestion et établit le lien entre les priorités du gouvernement et les exigences des ministères et des organismes de la Couronne. Après l'approbation par le Cabinet du programme financier qui fixe les limites des ressources disponibles et établit les priorités, les ministères et organismes sont tenus de présenter des prévisions de programmes qui tiennent compte des directives du Conseil du Trésor. Ces prévisions indiquent les dépenses envisagées pour l'année à venir et les deux années suivantes. Elles comprennent les dépenses supplémentaires liées aux programmes existants ainsi que les nouveaux programmes proposés et elles fournissent au Conseil du Trésor les moyens d'évaluer les demandes concurrentes et de faire des propositions au Cabinet concernant les deniers à attribuer à chaque ministère. Ces données sont à la base du budget des dépenses qui est

préparer le budget du Gouvernement du Canada. De concert avec le Secrétaire du Conseil du Trésor, il propose au ministre des Finances et au président du Conseil du Trésor le programme financier qui définit le régime budgétaire dans lequel sont proposés les niveaux de recettes et de dépenses adaptés à la situation économique du pays. Toutes les dépenses des ministères, les prêts et affectations aux organismes de la Couronne ainsi que les subventions à des particuliers et à des associations doivent se faire conformément à ce plan. Le ministère des Finances s'intéresse de manière active aux principaux programmes de dépenses et de prêts en raison de leurs incidences sur l'ensemble du régime et influe, dans une large mesure, sur les priorités de l'Etat qui entraînent des dépenses considérables.

La Commission a remarqué une ambiguïté dans la répartition des rôles entre les organismes centraux et des incertitudes quant à la façon d'exécuter certaines fonctions importantes. Aucun organisme central n'exerce une autorité exclusive en matière de gestion; le Secrétaire du Conseil du Conseil du Trésor, le ministère des Finances et le Bureau du Conseil privé prennent part aux processus d'établissement des priorités et de répartition; le Secrétaire du Conseil du Trésor et, bientôt, le Contrôleur général établissent et surveillent les méthodes de gestion financière; le Secrétaire du Conseil du Trésor, la Commission de la Fonction publique et le Bureau du Conseil privé se partagent la direction du personnel. Il se pose des questions importantes en ce qui concerne le rôle de ces organismes:

- Un juste équilibre a-t-il été atteint entre les exigences d'une gestion centrale puissante et la liberté d'action requise des gestionnaires des ministères? Les organismes centraux ont-ils des pouvoirs suffisants pour s'acquitter de leurs responsabilités pour la gestion centrale au sein du gouvernement? Comment devrait-on les rendre comptables de ces responsabilités?

- Les responsabilités sont-elles correctement réparties entre les organismes centraux? Par exemple, dans le cadre de ses fonctions de gestion, le Secrétaire du Conseil du Trésor n'est-il pas surchargé de responsabilités en raison de son rôle vis à vis des négociations collectives et de la mise en œuvre de la politique sur les langues officielles?

Secrétariat, on peut citer l'administration de la politique sur les langues officielles. La création du Bureau du Contrôleur général viendra modifier le rôle et les responsabilités du Secrétariat du Conseil du Trésor.

2. La Commission de la Fonction publique

Cet organisme a trois rôles principaux aux termes de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. Il est responsable devant le Parlement de l'application du principe du mérite à la dotation en personnel dans la fonction publique, soit directement, soit par délégation d'autorité aux sous-chefs; il est aussi responsable des programmes de formation et de l'aide fournie aux sous-chefs pour la mise en œuvre de tels programmes; enfin, il doit fournir un dispositif d'appel des décisions en matière de dotation. De plus, à la demande du gouvernement, la Commission s'est chargée en 1972 d'enquêter sur les allégations de discrimination dans les pratiques d'emploi au sein de la fonction publique et, en 1973, elle a pris à sa charge l'enseignement de la langue seconde aux fonctionnaires. La Commission gère la planification des effectifs au niveau des cadres de direction et elle participe à la planification et au développement de leur carrière.

3. Le Bureau du Conseil privé

Le Bureau du Conseil privé aide le Cabinet et ses comités en coordonnant l'élaboration des politiques et en facilitant les consultations interministérielles. Il fournit des conseils au Premier Ministre sur la mise au point de politiques et de programmes officiels. Cet organisme privé joue aussi un rôle essentiel dans la gestion centrale. Pour ce faire, il agit à titre de conseiller du Premier Ministre pour les principaux changements d'organisation qui modifient les champs de compétence des ministères et des organismes de la Couronne. De plus il aide le Premier Ministre et le Cabinet dans le choix, la nomination, l'appréciation et la rémunération des sous-ministres et des chefs d'organismes de la Couronne et fournit une aide administrative au Groupe consultatif sur la rémunération du personnel de direction.

4. Le ministère des Finances

Ce ministère a pour rôle de conseiller le ministre des Finances et de le gouverner sur les affaires économiques et financières et de

que les normes qui constituent la base d'un système de responsabilité. Sous les rubriques qui suivent, nous examinons le rôle des organismes centraux et leurs responsabilités en ce qui concerne les principaux processus de gestion du gouvernement.

Les divers rôles

Les organismes centraux fournissent la documentation et le personnel qui permettent aux ministres de déterminer les priorités et objectifs gouvernementaux et d'affecter des ressources aux ministères et aux organismes de la Couronne. Entre outre, ils soumettent à l'approbation du Cabinet leurs recommandations au sujet des finances, du personnel et de l'administration et prennent l'initiative de l'élaboration des lignes directrices, directives, normes et procédures requises. Suit une brève description du rôle de chacun de ces organismes.

1. Le Secrétariat du Conseil du Trésor

Comme l'indique le Chapitre III, le rôle du Conseil du Trésor a pris une ampleur considérable au cours des quinze dernières années. Aux termes de la Loi sur l'administration financière, les ministres du Conseil du Trésor doivent conseiller le Cabinet quant au choix des programmes et des projets qui permettront d'atteindre les objectifs du gouvernement de la manière la plus efficace possible conformément à ses priorités. De plus, ils doivent favoriser un usage efficace des ressources en main-d'œuvre et en matériel requises par les ministères et organismes pour mener à bien leurs programmes et leurs projets. Le Secrétariat du Conseil du Trésor examine les projets de dépenses des ministères et formule des propositions en vue d'une affectation satisfaisante des ressources, compte tenu de demandes concurrentes. Il propose également des mesures et énonce des directives et lignes directrices pour la gestion du personnel, il recommande les politiques à suivre en matière d'effectifs, de rémunération, de pensions, d'assurances et de relations de travail. De plus, il négocie avec les syndicats de la fonction publique des conventions collectives au nom des ministères et il a récemment nommé un agent chargé de coordonner tous les aspects de la rémunération. Parmi les autres responsabilités qui incombent au

● Mise à part l'étude du Budget des dépenses et celle des comptes publics, le Parlement devrait-il disposer d'autres moyens d'examiner le rendement des ministères et des organismes de la Couronne? Par exemple, pourrait-on améliorer le contrôle parlementaire en introduisant des dispositions législatives qui limiteraient la durée des programmes financiers par l'Etat ou en créant un comité permanent qui serait chargé d'examiner le rendement des programmes?

A notre avis, nous n'avons pas mandat de formuler des recommandations en vue de réformer et de réorganiser les institutions parlementaires. Selon nous, ce droit et cette responsabilité appartiennent au Parlement. Nous sommes convaincus cependant que si le processus d'imputabilité doit avoir un sens et un impact réels, le Parlement doit y participer activement. Pour arriver à cette fin, d'importants changements devront être apportés aux procédures et aux attitudes; c'est ce qu'ont donné à entendre des parlementaires et d'autres témoins qui se sont présentés devant nous.

LA GESTION CENTRALE

En dernier ressort, le Cabinet et les organismes centraux ont la responsabilité d'assurer une saine administration au sein du gouvernement. Deux comités du Cabinet, le Comité des priorités et de la planification et le Conseil du Trésor établissent, de façon générale, les politiques de gestion, les priorités et les objectifs du gouvernement. Ils sont secondés par trois organismes centraux: le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Bureau du Conseil privé et le ministère des Finances. Par ailleurs, la Commission de la Fonction publique, qui est responsable de la dotation en personnel dans la fonction publique, devrait être considérée comme faisant partie de ce groupe central. Une fois nommé, le Contrôleur général s'ajoutera aussi à la liste. Ces instances assurent l'orientation et le contrôle auxquels les ministères et, à un degré moindre, les organismes de la Couronne doivent se soumettre. La nature du contrôle exercé par le Cabinet et les organismes centraux détermine en grande partie la liberté dont jouissent les sous-chefs pour organiser et gérer leurs activités ainsi

trouvent que les renseignements fournis sont difficiles à analyser et que l'on accorde trop de temps à l'examen et au débat des points de détail. Par conséquent, on se demande aujourd'hui jusqu'à quel point ces changements ont donné de bons résultats dans la pratique et quelle est l'efficacité du Parlement lorsqu'il s'agit d'exiger du gouvernement qu'il rende compte de ses dépenses et de ses méthodes de gestion.

A l'heure actuelle, nous nous posons, au sujet de l'attitude du Parlement à exercer une surveillance satisfaisante de l'administration gouvernementale, les questions suivantes :

- Dans le contexte actuel, le ministre seul peut-il continuer à être comptable envers le Parlement de chaque aspect du rendement administratif de son ministère ou le chef d'un organisme de la Couronne devrait-il être aussi comptable envers le Parlement de la probité, de l'efficacité et de l'économie avec lesquelles ses activités sont administrées? Un tel engagement des procédures parlementaires viendrait-il en conflit avec la doctrine établie de la responsabilité ministérielle?
- Quelles sont les informations requises par le Parlement pour lui permettre de mener à bien son rôle de protecteur des deniers publics? Quelles modifications devraient être apportées au contenu et à la présentation du Budget des dépenses et à celle des comptes publics pour permettre, d'abord, de mieux comprendre les projets de dépenses annuelles et de mieux comparer, par la suite, ces projets avec les résultats obtenus?
- L'élaboration de nouvelles procédures, par exemple, l'examen par le Parlement des prévisions de dépenses sur une période de trois à cinq ans améliorerait-elle l'attitude du Parlement à formuler, après étude, ses observations sur les projets et les priorités de dépenses à long terme du gouvernement?
- Pourrait-on accroître le rendement des comités parlementaires chargés du contrôle des dépenses gouvernementales? Pourrait-on améliorer leur efficacité en réorganisant leur volume de travail, par exemple, ou en présentant l'information sous des formes nouvelles, ou encore en renforçant le rôle du président du comité?

espérons qu'elles indiqueront clairement l'orientation de nos réflexions jusqu'à ce jour et qu'elles susciteront des réactions surtout de la part de ceux qui, au sein du gouvernement, seront le plus directement atteints par les solutions proposées.

LE PARLEMENT

C'est au Parlement, en dernière analyse, qu'on doit rendre compte de l'administration. La manière dont on s'acquitte de cette responsabilité est essentielle à notre système de gouvernement. Les instruments d'examen dont dispose le Parlement conditionnent et orientent l'imputabilité, en communiquant au gouvernement les préoccupations du Parlement et du public quant à la façon de dépenser les revenus fiscaux et d'administrer le gouvernement. Le Vérificateur général est un agent du Parlement qui vérifie les comptes du Canada et collabore ainsi à l'étude parlementaire des comptes publics. Il relève directement du Parlement et soumet à son attention les cas où le gouvernement a omis de tenir des comptes appropriés ou de rendre compte entièrement de l'usage de deniers publics ainsi que des cas où l'argent a été consacré à des fins autres que celles auxquelles il était destiné. Il doit aussi indiquer si ces dépenses ont été faites avec un souci suffisant de probité, d'économie et d'efficacité. La nouvelle Loi sur le Vérificateur général lui a confié une fonction nouvelle: il est tenu de s'assurer que des procédures satisfaisantes ont été établies pour évaluer et faire état de l'efficacité des programmes.

Dans le cadre de ses réunions, la Commission a examiné les rôles joués au sein du processus parlementaire par les ministres, les fonctionnaires des ministères et des organismes et le Vérificateur général, ainsi que les informations sur lesquelles est fondée leur participation. Nous avons constaté un certain mécontentement chez les députés quant aux occasions qui leur sont offertes d'examiner les projets de dépenses du gouvernement et les résultats obtenus. Comme nous l'indiquons au Chapitre III, la façon de voter les crédits a subi plusieurs changements depuis 1965. Les parlementaires se sont alors efforcés de se ménager un temps d'examen suffisant, d'encourager une plus grande spécialisation des députés dans des secteurs précis des activités gouvernementales et d'accroître leurs contacts avec les hauts fonctionnaires. Mais les députés

L'ORIENTATION DE L'ENQUÊTE

La complexité de la tâche qui incombe à notre Commission résulte de la directive qui nous a été donnée dans notre mandat à l'effet de veiller à ce que nos recommandations conduisent «à un système de gestion cohérent qui réponde aux besoins du gouvernement» et à ce que soient mis en place «des procédures et systèmes requis pour que l'imputabilité de la gestion des ministères et autres émanations fédérales à l'endroit du gouvernement et, s'il y a lieu, à l'endroit du Parlement, soient efficaces.» Un mandat aussi étendu couvre évidemment un grand nombre d'institutions importantes allant du Parlement au Cabinet, en passant par les organismes centraux, les ministères et les organismes de la Couronne. Il couvre aussi les principaux responsables dans chaque ensemble d'institutions ainsi que les fonctions qu'ils assument au sein d'un réseau complexe de relations d'interdépendance dont l'objectif final est d'assurer un gouvernement non seulement efficace mais responsable. Le système que l'on nous a demandé d'examiner représente bien plus que la somme de ces éléments; or, à des fins de description et d'analyse, nous devons d'abord examiner les rôles et les responsabilités de chaque élément ainsi que leurs relations interdépendantes et fonctionnelles.

Cette perception de la meilleure marche à suivre en vue de préciser notre tâche et de mener à bien nos recherches oriente le contenu du présent chapitre. Sous quatre titres principaux, nous donnons une esquisse des rôles et des responsabilités des institutions et individus concernés afin de présenter un certain nombre de questions auxquelles nous efforçons de trouver des réponses appropriées. Ces questions ne sont nullement exhaustives mais nous

des sociétés de la Couronne et une réforme des relations entre les sociétés de la Couronne, les ministres, le gouvernement et le Parlement. Ces recommandations tiennent compte des inquiétudes exprimées par le Vérificateur général dans son rapport de 1976 et abordent des questions plus larges liées au contrôle, à l'orientation et à la responsabilité des sociétés de la Couronne, questions sur lesquelles le gouvernement se penche depuis un certain temps. C'est dans le contexte de ces changements dans les institutions et les modes de procédures ainsi que des initiatives gouvernementales plus récentes que notre Commission a été créée. Tels sont les changements et les initiatives que nous devons évaluer, compte tenu de ce que, depuis quinze ans, le système de gestion et d'imputabilité s'est révélé insuffisant pour répondre aux exigences que lui imposent la croissance ininterrompue du gouvernement et les circonstances changeantes auxquelles celui-ci fait face de nos jours.

nombre d'années-hommes affectées à l'administration financière passa de 17 à 53. En avril 1977, le gouvernement donna suite à la principale recommandation formulée par le Vérificateur général dans son rapport de 1976 en acceptant de créer le poste de Contrôleur général qui agirait à titre de principal administrateur financier de la fonction publique fédérale. Le président du Conseil du Trésor a défini ce poste en ces termes à la Chambre des communes:

«Le Contrôleur général relèvera directement du Président du Conseil du Trésor. La Fonction aura le rang et le statut d'un sous-ministre. En termes généraux, le Contrôleur général sera chargé, auprès du Conseil du Trésor, de la qualité et de l'harmonie des contrôles, des politiques et des pratiques d'administration financière en usage dans toute la fonction publique fédérale. La grande partie des responsabilités de cette nouvelle fonction comprendront celles qui ont été attribuées à la Direction de l'administration financière du Secrétaire du Conseil du Trésor, créé en mars 1976... Il existera un rapport «fonctionnel» particulier entre le Contrôleur général et les administrateurs financiers en chef des ministères, des organismes et des corporations de la Couronne, ce qui permettra ainsi au Contrôleur d'assurer l'orientation nécessaire tout en maintenant le principe de gestion décentralisée qui a été adopté à la suite des recommandations de la Commission Glassco.»

Le gouvernement a aussi accepté les recommandations du Comité indépendant de révision des fonctions du Vérificateur général du Canada (Comité Wilson) qui fut créé en octobre 1973 par le Vérificateur général actuel. La nouvelle Loi sur le Vérificateur général (1977) donne au Vérificateur général une plus grande autonomie par rapport au gouvernement et élargit la définition de ses fonctions. Elles incluent de nouvelles responsabilités quant à la vérification de l'économie et de l'efficacité et quant à la surveillance des procédures ministérielles applicables à l'évaluation de l'efficacité. L'adoption de cette loi aura pour effet d'étendre considérablement la portée de la vérification; par ailleurs, on s'attend à ce que la création du poste de Contrôleur général augmente sensiblement la surveillance et l'analyse des systèmes financiers ainsi que le contrôle dans les ministères.

D'autre part, le gouvernement a récemment formulé des recommandations sous forme d'un «livre bleu» et ébauché un avant-projet de loi concernant la gestion et le contrôle financiers au sein

Couronne vérifiées par l'Auditeur général démontre que la gestion et le contrôle financiers au sein du gouvernement canadien sont fondamentalement inadéquats. De plus cette situation continuera d'exister à moins que le gouvernement ne prenne des mesures fermes, appropriées et efficaces en vue de corriger cette situation vraiment sérieuse.»

Le Vérificateur général a aussi exprimé des réserves quant à l'aptitude du Parlement de comprendre ou de surveiller les plans de dépenses des ministères et ce, en raison des modifications apportées à la présentation du Budget des dépenses et de la réduction du nombre de crédits budgétaires. Selon lui, le plus important problème posé par cette nouvelle présentation est le suivant: les objectifs des programmes sont trop vagues pour être utiles à des fins d'imputabilité ou de vérification.

Nouvelles initiatives

Le Vérificateur général manifesta clairement son mécontentement à l'égard des réactions du Conseil du Trésor à son rapport de 1975. A cette même période, on commença à s'intéresser davantage au contrôle et à la gestion au sein du gouvernement. Cet intérêt fut suscité en partie par les conclusions du Vérificateur général sur la gestion financière; mais on peut l'expliquer aussi par les nouvelles exigences imposées au système, à partir de 1975, par le programme de restrictions financières du gouvernement. Dans le cadre de ce programme, le gouvernement, par l'entremise du Conseil du Trésor, a retiré des ministères certains pouvoirs en matière de main-d'œuvre. Il a aussi limité le taux de croissance de la fonction publique et a gelé les salaires des cadres supérieurs ainsi que le nombre des cadres supérieurs gagnant plus de \$30,000 par année.

Le Président du Conseil du Trésor a aussi reconnu devant le Comité des comités publics que d'importants changements au processus de gestion centrale étaient nécessaires pour achever la mise en œuvre du système de gestion équilibré préconisé par la Commission Glasse. En 1976, à la suite du premier rapport du Vérificateur général, le Conseil du Trésor a pris des mesures précises pour améliorer l'administration financière au sein du Secrétariat. Il créa la Direction de l'administration financière qui devait jouer un rôle plus important que la division qu'elle remplaçait. De plus, le

du personnel et le principe du mérite. Cette étude examine tous les aspects de la dotation, y compris les possibilités de formation offertes aux fonctionnaires et la possibilité d'étendre les négociations collectives à ce secteur ainsi que les rôles respectifs de la Commission de la Fonction publique et du Secrétariat du Conseil

du Trésor.

Les études, par le Conseil du Trésor, des systèmes de gestion financière dans quatre ministères représentatifs en 1971, ont donné lieu à une révision des directives du Conseil du Trésor et à la publication en 1973 du *Guide de l'administration financière à l'intention des ministères et organismes du gouvernement du Canada*. Ce guide a révélé l'intérêt soutenu que porte le Conseil du Trésor à la possibilité qu'ont les sous-chefs d'exercer un contrôle sur les déboursés résultant d'affectations de fonds approuvées par le Parlement. Le guide indique aussi que cet objectif traditionnel de gestion financière n'est pas suffisant et qu'un bon système de gestion financière devrait permettre aux gestionnaires d'établir un rapport entre les coûts des programmes et leurs résultats. Sur le plan de l'organisation, les activités de gestion financière du Conseil du Trésor ont été regroupées en 1974 en une division dirigée par un secrétaire adjoint et en 1975, quelque 15 années-hommes ont été consacrées à ces activités.

En dépit des initiatives du Conseil du Trésor dans le domaine de la gestion financière, le Vérificateur général, dans son rapport annuel de 1975, s'est dit d'avis que le Conseil du Trésor était accablé par ses responsabilités relatives à l'administration de la Loi sur les langues officielles et à la négociation des conventions collectives et que, par conséquent, il n'avait pu jouer pleinement son rôle de directeur en chef des finances. Résumant ainsi les résultats de son étude de la gestion et du contrôle financiers commencée en 1974, le Vérificateur général déclarait dans son rapport de 1975:

«Une conclusion évidente se dégage de cette étude: les systèmes de gestion et de contrôle financiers des ministères et organismes de l'administration fédérale sont actuellement loin de répondre aux normes acceptables de qualité et d'efficacité en la matière.»

Dans son rapport de 1976, il formulait des commentaires sur les dernières conclusions de son enquête:

«Après avoir évalué l'ensemble des conclusions de ces 2 années d'étude, il me faut obligatoirement conclure comme il suit: l'étude des systèmes utilisés par les ministères, organismes et sociétés de la

La Commission de la Fonction publique a communiqué aux ministères sa politique de dotation dans le *Manuel de dotation en personnel* révisé avant la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique de 1967 au moyen de circulaires et, dans une large mesure, en créant la Direction générale de la dotation en personnel. Cette Direction générale de Vérification surveille toute la dotation en personnel dans la fonction publique, y compris la dotation effectuée par la Commission elle-même et par les sous-chefs dans le cadre des pouvoirs qui leur sont délégués.

A la fin des années soixante, un autre développement important fut la création d'un processus spécial d'analyse de la classification, de l'administration et de la rémunération des cadres de direction de la fonction publique. En 1967, un groupe consultatif sur la rémunération du personnel de direction composé de personnes extérieures à la fonction publique fut créé pour fournir, de temps à autre, des avis au Cabinet sur les salaires des cadres et autres questions afférentes. A la suite des travaux et recommandations de ce groupe, on procéda à l'appréciation annuelle du rendement des sous-ministres et des autres personnes nommées par le Gouverneur en Conseil. Selon la procédure actuelle, un Comité des hauts fonctionnaires, composé de sous-ministres et de chefs d'organismes centraux, présente un rapport annuel au Cabinet; dans ce rapport, on propose une rémunération fondée sur le mérite pour chaque personne nommée par le Gouverneur en Conseil d'après une appréciation minutieuse du rendement.

Bien que le système de gestion du personnel n'ait pas été soumis à un examen minutieux semblable à celui auquel le Vérificateur général a soumis la gestion financière, on s'est efforcé, au cours des dernières années, d'étudier divers aspects du système. Les problèmes reliés aux négociations collectives furent étudiés dans le *Rapport sur les relations employeur-employés dans la fonction publique* (Rapport Finkelstein) et lors d'une enquête effectuée, par la suite, dans un comité parlementaire spécial mixte. Présentement, une étude complète de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique est en cours; elle fera l'objet de discussions au cours de la prochaine année dans un groupe réunissant des représentants des gouvernements et des syndicats et connu sous le nom de Comité spécial sur la gestion

La gestion des finances et du personnel

Bien que très absorbé par le rôle clé qu'il devait jouer dans le processus budgétaire décidément plus complexe instauré en 1968, le Conseil du Trésor n'en a pas moins continué à mettre l'accent sur la gestion des finances et du personnel. Il publia un certain nombre de directives et de déclarations de principes pour expliquer comment les sous-ministres devaient s'acquitter de leurs responsabilités relatives à l'administration de leur ministère, à la direction du personnel et au contrôle des deniers publics.

Au cours de cette période, les négociations collectives et l'application de la politique sur les langues officielles constituèrent les éléments essentiels de la politique relative au personnel. Les arrêts de travail légaux devinrent courants dans la fonction publique. Au cours de la première décennie de négociations, la direction dut faire face à 15 cas de grèves légales et 77 cas de grèves illégales. À la suite de la résolution parlementaire de 1973 sur les langues officielles dans la fonction publique, les sous-ministres durent assumer d'importantes responsabilités nouvelles: la création et la dotation de postes bilingues ainsi que la participation des employés aux programmes de formation linguistique. En 1974, le Conseil du Trésor (par l'entremise de sa nouvelle Direction des langues officielles) et la Commission de la Fonction publique publièrent conjointement le *Manuel sur l'organisation administrative des langues officielles* pour fournir aux ministères des directives détaillées et des techniques de mise en œuvre. Pour compléter ce manuel, les deux organismes créèrent un système d'information et publièrent d'autres directives.

Afin de coordonner et de contrôler l'usage des pouvoirs délégués en matière de personnel, le Conseil du Trésor publia une abondante série de circulaires et de lettres à l'adresse des sous-ministres. Cependant, aucun regroupement utile des principes et procédures de gestion du personnel ne fut disponible avant la publication par le Conseil du *Manuel de gestion du personnel* en 1975. Ce manuel contenait un guide qui traçait les grandes lignes de la politique générale du Conseil du Trésor en matière de gestion du personnel; il comprenait aussi un ensemble de règlements du Conseil du Trésor sur la gestion du personnel à l'usage des sous-ministres et de leurs directeurs du personnel.

accordée à la coordination des politiques) et par une réorganisation comportant la création d'un service de planification et d'un secrétariat pour assister le Comité des priorités et de la planification.

Les besoins du Cabinet en matière de planification et de coordination, face aux problèmes récemment identifiés, donnèrent lieu à d'autres innovations touchant l'appareil gouvernemental. L'adoption de la loi de 1970 sur l'organisation a permis la mise en place d'unités de décision «horizontales» pour coordonner les activités de plusieurs ministères existants et pour élaborer de nouvelles propositions d'orientation dans un domaine précis. En particulier, cette loi créait le ministère de l'Environnement. Grâce aux pouvoirs que lui conférait la loi, le gouvernement a aussi mis sur pied les ministères d'Etat chargés des Affaires urbaines et des Sciences et de la Technologie, et il a nommé des ministres d'Etat au Multiculturalisme, à la Santé et aux Sports amateurs, à la Petite entreprise et aux Relations fédérales-provinciales. Dans le cadre d'une autre initiative, le gouvernement a appuyé la création de l'Institut de recherches politiques, chargé d'offrir des conseils sur l'orientation à long terme.

Réagissant aux changements effectués aux échelons du Cabinet et des organismes centraux, les ministères commencèrent à créer des services d'élaboration, de coordination et d'évaluation des politiques. On institutionnalisait ainsi l'appui accordé au sous-ministre dans l'exercice de l'une de ses responsabilités les plus importantes, celle de conseiller le ministre en matière d'orientation. En 1976, le Conseil du Trésor a estimé qu'un total de 3,500 années-hommes étaient consacrées aux fonctions précitées dans 28 ministères. Afin d'étendre la portée des activités de planification et de coordination des politiques, certains portefeuilles furent réorganisés pour permettre aux services de planification des ministères de participer au processus de planification et de formulation des politiques des organismes de la Couronne satellites. De plus, la plupart des ministères ont appliqué des techniques de «gestion par objectifs» afin que, à tous les échelons, les objectifs à court terme et les responsabilités des gestionnaires reflètent bien les objectifs du gouvernement.

RCB) qui consiste à accorder plus d'attention aux nouvelles demandes de fonds. Par conséquent, l'examen du budget «A» est souvent réduit ou même inexistant et il est rare que les programmes en cours soient soumis à un nouvel examen minutieux. De plus, il s'est avéré extrêmement difficile de définir des objectifs plus précis et de mettre sur pied dans les ministères des systèmes pratiques d'appréciation de la valeur des programmes. Le Conseil du Trésor visait à intégrer l'évaluation du rendement au processus budgétaire et à établir un fondement empirique pour l'examen des programmes. Pour faciliter la tâche des ministères, la Direction de la planification du Conseil du Trésor a effectué des évaluations approfondies des programmes de dépenses dans quatre ministères différents et a publié de nombreuses directives sur l'évaluation du rendement, dont le manuel intitulé *Guide de la mesure de la performance des opérations*, en 1974, et un livret intitulé *La mesure de la performance — guide du gestionnaire* en 1976. Le Conseil du Trésor a aussi publié le *Guide de l'analyse avantages-coûts* en 1976. Ces efforts n'ont pas encore donné de résultats importants, surtout en ce qui a trait à l'évaluation de l'efficacité par rapport aux coûts.

L'élaboration de la RCB allait de pair avec d'autres changements effectués pour répondre à la nécessité évidente de mettre en place des institutions et des mécanismes qui donneraient au gouvernement la possibilité d'analyser les nouveaux problèmes, ainsi que de fixer des priorités et de définir des objectifs à l'égard des programmes et des activités de réglementation. À partir de 1968, plusieurs modifications furent apportées aux rouages de la machine gouvernementale pour renforcer les capacités du Cabinet de définir des priorités, de coordonner l'élaboration des politiques et de prendre des décisions ainsi que les capacités de planification des décisions à l'échelon ministériel.

À l'échelon du Cabinet, les plus importants changements furent la restructuration et l'élargissement du système de comités du Cabinet, et en particulier l'importance accordée au Comité des priorités et de la planification. Ce dernier fut chargé essentiellement de définir des priorités à partir desquelles le gouvernement pourrait formuler des directives que les ministères suivraient pour préparer leur budget annuel. Les changements apportés au système de comités du Cabinet se sont exprimés par un accroissement important du rôle du Bureau du Conseil privé (en particulier l'importance nouvelle

de budgétisation fondé sur un cadre comptable «des rubriques courantes de dépenses» pour adopter un cadre comptable des «activités des programmes» qui mettrait l'accent sur les objectifs fixés dans le cadre des dépenses gouvernementales et sur les moyens utilisés pour les atteindre.

L'adoption de ce nouveau système de rationalisation des choix budgétaires en 1968 augmenta considérablement les tâches de planification et d'examen des programmes confiées au Secrétaire du Conseil du Trésor. Par ailleurs, ce nouveau système contraignait les sous-ministres et leurs conseillers ministériels à étendre la planification au-delà du cycle annuel du Budget des dépenses en fournissant des prévisions de dépenses pour trois à cinq ans, en précisant les objectifs des programmes et en appliquant l'analyse avantages-coûts au processus décisionnel relatif aux programmes afin de pouvoir mesurer l'apport éventuel de ceux-ci à la réalisation des objectifs convenus.

L'adoption de ce nouveau système budgétaire toucha aussi le Parlement. En 1970, la présentation du Budget des dépenses fut modifiée de façon à refléter la nouvelle classification des dépenses par fonction et par programme et une nouvelle réduction du nombre de crédits votés par le Parlement; on acheva ainsi le processus de réduction du nombre de crédits qui avait été amorcé tout de suite après le rapport Glassco. En tout, le nombre de crédits passa de 500 environ en 1963-1964 à un peu plus de 200 en 1970-1971. Dans la nouvelle présentation, on néglige des détails comme les salaires et les contrats qui, auparavant, figuraient sous des rubriques plus générales; de plus, on ne fournit aux députés ni les prévisions de programmes sur plusieurs années, ni les études avantages-coûts, ni les données sur le rendement du genre de celles que le Conseil du Trésor utilise pour son analyse des prévisions de dépenses.

Dans l'ensemble, l'application de la RCB en tant qu'instrument budgétaire principal n'a pas été un succès total. En 1970, on a décidé de superposer au système une nouvelle procédure en vertu de laquelle les ministères devaient présenter leurs budgets en donnant des détails sur le niveau des programmes existants (budget «A») et, d'autre part, sur les coûts requis pour améliorer la qualité des services, étendre les programmes ou financer de nouveaux programmes et de nouveaux projets d'immobilisation (budget «B»). En pratique, l'utilisation de ces deux budgets a accentué une tendance au sein du processus budgétaire (survivance du système antérieur au

collectives étaient fondées par des groupes d'occupation plutôt que sur des unités ministérielles; le Conseil du Trésor agissait à titre d'agent de négociation du gouvernement tandis que la Commission des relations de travail dans la Fonction publique était le tribunal d'adjudication et d'appel. La Loi sur les langues officielles fut votée par le Parlement en 1969; les ministères et organismes commencent alors à adapter leurs exigences en années-hommes aux besoins de formation linguistique. En 1971, les lignes de conduite et les programmes touchant les langues officielles passent du Secrétaire d'Etat au Conseil du Trésor. Ces nouvelles mesures sont seulement accrues sensiblement le volume de travail du Conseil du Trésor, mais eurent pour effet de compléter la gestion du personnel au sein des ministères et organismes et de réduire la liberté d'action des sous-ministres en matière de gestion du personnel.

Le gouvernement fut contraint de faire un usage plus efficace de ses ressources pour faire face à ses responsabilités accrues; de telles pressions eurent un impact sur le rôle de la Chambre des Communes. En 1965, le gouvernement et les partis de l'opposition s'entendirent pour limiter à 36 le nombre de jours consacrés aux crédits budgétaires et ce, pour répondre au besoin d'accorder plus de temps à l'étude de nouvelles lois. En 1968, cette réforme fut annulée à la suite de l'abolition du Comité des subsides, de la réorganisation des Comités permanents qui devinrent le lieu privilégié de l'analyse des budgets et d'une réduction à 25 du nombre de jours consacrés à l'étude, par la Chambre, des crédits budgétaires.

Budgétisation, planification et élaboration des politiques

Afin d'améliorer l'efficacité du gouvernement face à son rôle plus étendu, une deuxième réaction institutionnelle importante s'amorça à la fin des années soixante. Un des principaux éléments de cette réaction, soit la Rationalisation des choix budgétaires (RCB) était axé essentiellement sur le processus d'affectation des ressources. La publication par le Conseil du Trésor du *Manuel des prévisions de programmes et du budget des dépenses* (1967) et du *Guide sur la rationalisation des choix budgétaires* (1968) marquent l'aboutissement d'une orientation amorcée par la Commission Glassco. Cette tendance consistait à renoncer à un système

ministères. De plus, le contrôle des déboursés fut transféré au ministère des Approvisionnements et Services qui se vit confier les responsabilités de Receveur général.

L'une des conséquences directes de ces réformes fut l'acceptation par le Conseil du Trésor d'importantes responsabilités quant à l'élaboration de règlements applicables à l'ensemble de la fonction publique et à l'orientation des secteurs financier, administratif et du personnel. D'importants pouvoirs furent conférés aux sous-ministres; cependant, le Conseil du Trésor continua à assumer la responsabilité de mettre au point des façons d'aborder les problèmes de gestion pour l'ensemble du gouvernement et de veiller à l'application des procédures et méthodes proposées. Le Conseil du Trésor commença, dans le cadre du nouveau système de gestion financière, par publier un certain nombre de directives et de lignes directrices financières que les sous-ministres doivent suivre dans l'exercice des pouvoirs financiers qui leur sont délégués. Le Conseil traça les grandes lignes des responsabilités des sous-ministres en matière de gestion financière dans des publications comme la *Gestion financière dans les ministères et départements du gouvernement du Canada*, parue en 1966. Le déplacement des responsabilités en matière de gestion du personnel vers le Conseil prépara la délégation aux sous-ministres, après 1967, de la plupart (mais certainement pas tous) des pouvoirs en matière de classification, de contrôle des années-hommes et de dotation conformément à l'orientation donnée respectivement par la Direction de la politique du personnel du Conseil du Trésor et par la Commission de la Fonction publique. Dans l'intervalle, le gouvernement mettait en oeuvre une autre recommandation importante de la Commission Glassco en centralisant la fourniture de nombreux services communs comme les achats, les ordinateurs, l'imprimerie et la comptabilité. En 1969, on confia au nouveau ministère des Approvisionnements et Services la fourniture des services communs en conformité des directives du Conseil du Trésor. Cette mesure eut pour effet de limiter la responsabilité du sous-ministre à l'égard d'une part importante de la gestion d'un ministère.

À la fin des années soixante, l'addition de deux nouvelles fonctions à la liste des responsabilités du Conseil du Trésor vint compliquer son rôle. La Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique de 1967 instaura un régime de négociations collectives au sein de la fonction publique. Ces négociations

«directeur général» et d'employeur et les responsabilités liées à la classification, aux échelles de salaires et aux conditions de travail qui incombaient à la Commission du service civil lui seraient confiées. Le Conseil allait agir à titre d'organe central exerçant une fonction de conseil, d'orientation et de contrôle «mais de manière moins restrictive» que dans le passé.

- Délégation aux ministères et aux organismes d'une part de l'autorité et des responsabilités en matière de gestion des finances et du personnel et, parallèlement, augmentation de la responsabilité des sous-ministres pour la gestion des ressources mises à leur disposition. Au sein des ministères, les hauts fonctionnaires responsables des finances et du personnel relèveraient directement du sous-ministre mais s'adresseraient au Conseil du Trésor et à la Commission de la Fonction publique pour obtenir une orientation et des conseils sur les politiques de gestion du personnel, les systèmes financiers et l'avancement de leur carrière.
- Modification de la présentation du budget annuel des dépenses et réduction du nombre de votes des crédits. Adoption d'une nouvelle assiette des éléments de coûts pour chaque crédit, chacun devant être accompagné de renseignements plus complets et plus facilement comparables.

La plupart des recommandations de la Commission Glasco, dont celles-ci, furent approuvées par le gouvernement et un long processus de mise en œuvre commença. La première étape importante fut franchie à la suite de l'adoption de la Loi de 1966 sur l'organisation du gouvernement laquelle séparait le Secrétariat du Conseil du Trésor du ministère des Finances et créait un nouveau portefeuille ministériel confié au président du Conseil du Trésor. Les modifications à la Loi sur l'administration financière et l'adoption de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique en 1967 assignaient au Conseil du Trésor la gestion centrale au sein du gouvernement et imitaient le rôle de la Commission de la Fonction publique, en matière de gestion du personnel, à la planification des effectifs, à la dotation, à la formation de la main-d'œuvre et à la protection du principe de mérite. En 1969, d'autres modifications à la Loi sur l'administration financière abolirent le Bureau du Contrôleur du Trésor, les responsabilités de vérification préalable qu'il assumait ainsi que la plupart de son personnel passèrent à différents

- La création d'un Conseil du Trésor distinct du ministère des Finances. Il aurait son propre ministre et agissait à titre de

étaient les suivantes:

sions concernant l'ensemble du système de gestion et de contrôle structures pour les organismes centraux. Les principales conclusions des services communs et l'établissement de nouveaux rôles et des responsabilités de gestion aux sous-ministres, le regroupement mentales et de la gestion du personnel, la délégation de l'autorité et favorisait une réduction du contrôle central des dépenses gouvernementales et de la gestion du personnel, la délégation de l'autorité et principales recommandations sur une conception de la gestion qui système de gestion dans la fonction publique. Elle appuya ses pratiques. La Commission Glassco enquêta avant tout sur le contrôle et de responsabilité sont devenus de moins en moins accrues, certains éléments des systèmes traditionnels de direction, de mesure que la taille et la complexité du gouvernement se sont le gouvernement à lui rendre des comptes.

mécanismes dont disposait la Chambre des Communes pour obliger période d'interpellation des ministres demeuraient les principaux le processus de vote des crédits, l'examen des comptes publics et la des procédures, le rôle traditionnel du Parlement n'avait pas changé; service civil respectivement. En dépit des propositions de réforme étroitement liés au Contrôleur du Trésor et à la Commission du financiers et ceux du personnel étaient généralement réduits et disposaient les organismes centraux. Dans les ministères, les services sous-ministres étaient quelque peu limitées par les pouvoirs dont contexte, les attributions et, par conséquent, la responsabilité des avait peu changé malgré des révisions de la Loi en 1961. Dans un tel service civil depuis la Loi sur le service civil de 1918; cette situation relevait de la puissante direction centrale de la Commission du rang d'organe décisionnel. Le système de gestion du personnel Conseil du Trésor (qui relevait alors du ministère des Finances) au Vérificateur général. L'autre caractéristique était l'élévation du Finances), suivis d'une post-vérification effectuée par le Bureau du nement par le Contrôleur du Trésor (une fonction du ministère des cation préalable et au contrôle centralisé des déboursés du gouver- ristiques marquantes. L'une était l'importance accordée à la vérifi- Loi sur l'administration financière de 1951, avait deux caracté- sur la Loi du revenu consolidé et de la vérification de 1931 et sur la planification étaient rares. Le système de gestion financière, fondé d'un petit groupe de hauts fonctionnaires. Les organismes de

dernières années, de la perception du rôle du gouvernement dans la société et l'acceptation d'une plus grande participation de celui-ci aux activités économiques. Un gouvernement peut difficilement réduire les services qu'il fournit, comme le démontre la période actuelle de restrictions. De nos jours, le gouvernement doit relever le défi de gérer et de contrôler des dépenses plus importantes et de répondre aux attentes du public en fournissant de meilleurs services sans accroître pour autant sa part du PNB.

L'ÉVOLUTION DES INSTITUTIONS GOUVERNEMENTALES ET DES MÉTHODES DE GESTION

Depuis 1962, les activités, les dépenses et la taille du gouvernement ont changé considérablement, de même que les moyens dont dispose le gouvernement pour orienter et diriger un secteur public élargi. Sur le plan fédéral, il y a eu deux principales tendances «réformatrices» au cours des 15 dernières années; elles impliquaient d'importants changements dans la philosophie, les techniques et les méthodes de gestion. La première tendance résultait des recommandations de la Commission Glassco, tandis que la seconde a été provoquée par l'importance nouvelle accordée, à la fin des années 60, à la planification et à l'analyse des politiques, comme en font foi l'adoption du régime de rationalisation des choix budgétaires et le remaniement complet des mécanismes d'élaboration des politiques. Ces deux vagues de changements ont donné lieu à une grande variété d'innovations touchant la fonction publique, le Cabinet et, indirectement, le Parlement.

Les réformes postérieures à la Commission Glassco

Au cours d'une longue période qui prit fin en 1962, l'attitude fondamentale à l'égard de l'administration publique est restée, à l'échelon fédéral, relativement statique. Les objectifs étaient fixés et les politiques élaborées suivant une méthode personnalisée à caractère non officiel qui comportait la participation du Cabinet et

mars 1976, on comptait 128,000 employés de plus: 117,000 dans les ministères et organismes ministériels et 11,000 dans les organismes d'administration ou de réglementation, ainsi que dans les organismes spécialisés et les sociétés commerciales de la Couronne.

Le gouvernement a aussi apporté des changements constants à son organisation en vue d'offrir des structures nouvelles ou remanées pour l'exécution des programmes nouveaux et existants, et d'étendre ses activités en matière de réglementation et de coordination. En janvier 1962, le conseil des ministres comptait 24 membres qui étaient à la tête de 34 ministères statutaires et sections désignées comme ministères aux fins de la Loi sur l'administration financière. Aujourd'hui, il y a 33 ministres et 65 ministères statutaires et désignés. Les ministères créés depuis 1962 comprennent: l'Industrie (qui fait maintenant partie du ministère de l'Industrie et du Commerce), le Solliciteur général, la Consommation et les Corporations, l'Expansion économique régionale, les Approvisionnements et Services, l'Environnement, les Communications et, récemment, celui de l'Emploi et de l'Immigration. On a aussi créé des ministères d'état chargés des Affaires urbaines et des Sciences et de la Technologie. Parmi les organismes créés ou réorganisés à des fins de réglementation, on peut citer la Commission canadienne des transports, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et la Commission de lutte contre l'inflation. Les organismes créés à des fins de coordination comprennent l'Office de répartition des approvisionnements en énergie et le Bureau de la Coordonnatrice de la situation de la femme.

En 1962, il existait 35 sociétés de la Couronne inscrites dans les annexes de la Loi sur l'administration financière. Aujourd'hui, on en compte 54. Selon une liste publiée récemment par le Conseil du Trésor, le gouvernement du Canada participe aussi aux activités de 313 corporations ou autres organismes semblables qui lui appartiennent ou qu'il contrôle totalement ou en partie. Parmi les corporations dans lesquelles le gouvernement est engagé, on peut citer la Société de développement du Canada, Petro Canada, Télésat Canada et Via Rail Canada.

Cette récente période de croissance des dépenses gouvernementales se distingue d'une période de crise comme la deuxième guerre mondiale au cours de laquelle les dépenses du gouvernement représentaient une part encore plus importante du PNB. Cette croissance reflète un changement graduel, au cours des quinze

ment. Les efforts dispersés visant à réduire les disparités économiques aboutirent à un ensemble de programmes structurés et permanents de développement économique régional.

Au cours de cette période, le gouvernement apporta un soutien particulier à la radiodiffusion et s'intéressa davantage aux arts, aux humanités et aux sciences sociales. Dans le domaine de l'éducation, il fournit une aide à presque toutes les formes d'enseignement post-secondaire et instaura un programme de bilinguisme à grande échelle. Par ailleurs, il accepta de jouer un plus grand rôle dans le domaine des sciences et de la technologie: il entreprit, par exemple, des projets de communication par satellites, il participa à la construction et à la commercialisation de centrales nucléaires et au développement de nouveaux produits pour l'industrie aérospatiale canadienne.

De plus, depuis 1962, on a développé de nouveaux concepts relativement aux éléments bénéfiques et, à vrai dire, essentiels à la qualité de la vie, tant au Canada qu'à l'étranger. Ainsi, la portée des activités gouvernementales s'est élargie et leurs coûts ont augmenté. En 1962, l'environnement, par exemple, n'était pas un mot d'usage courant ni une préoccupation universelle. Le gouvernement ne s'occupait pas de contrôler le degré de pollution provoquée par les moteurs de voiture ou le nombre de milles parcourus par gallon d'essence. Les questions de prix et d'approvisionnement ne justifiaient pas encore de subventions considérables aux importations de pétrole ni la création d'une société pétrolière nationale de prospection et d'exploitation. Le Canada ne fournissait pas alors une aide annuelle d'un milliard de dollars aux pays en voie de développement.

Par ailleurs, le gouvernement a étendu son rôle de réglementation et de coordination. Par exemple, il examine maintenant les propositions d'investissements étrangers et réglemente l'augmentation des prix et des salaires. Il assume aussi de nouvelles responsabilités dans le cadre de la commercialisation des produits alimentaires, de la protection des consommateurs et de la conservation de l'énergie.

Une des caractéristiques les plus frappantes de cette période fut l'augmentation des effectifs fédéraux, en raison surtout de l'accroissement de l'ampleur et du nombre des programmes. En mars 1962, les ministères fédéraux et les organismes de la Couronne, à l'exception des Forces armées, employaient 337,000 personnes. En

Au Canada, au cours des quinze dernières années, la part du produit national brut consacrée aux dépenses des gouvernements ainsi que le volume de ces dépenses se sont sensiblement accrus. En 1962, les dépenses des gouvernements à tous les niveaux représentaient 30,7 pour cent du PNB. En 1976 elles avaient atteint 41,5 pour cent du PNB, soit une augmentation d'un tiers. Au cours de la même période, les dépenses fédérales sont passées de 17,4 à 21,1 pour cent du PNB. Alors que les dépenses d'autres niveaux de gouvernement ont augmenté plus rapidement jusqu'en 1969, le rythme de celles du gouvernement fédéral s'est accéléré à compter de cette année-là. En valeur absolue, au cours de cette période de 14 ans, les dépenses fédérales sont passées de 7,5 milliards par année à 39,9 milliards, soit une augmentation bien supérieure à 400 pour cent. En dollars constants, l'augmentation s'établit à 85 pour cent.

Une bonne partie de ces dépenses additionnelles a été consacrée à l'accroissement du nombre des services fournis au public. En particulier, après 1962, le gouvernement fédéral accorda une importance plus grande et une portée plus significative à ses efforts de redistribution des revenus. Les allocations familiales et les pensions de vieillesse augmentèrent sensiblement et le gouvernement créa le Régime de pensions du Canada et le supplément de revenu garanti. On fit de l'assurance-hospitalisation un programme universel de soins médicaux et hospitaliers. Dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada, les programmes de bien-être furent fusionnés et étendus. On instaura de nouveaux programmes de formation de la main-d'œuvre et de création directe d'emplois et les prestations d'assurance-chômage augmentèrent considérablement.

LA CROISSANCE DU GOUVERNEMENT

Le présent chapitre trace les grandes lignes de la croissance des dépenses et des institutions du gouvernement fédéral au cours des quinze dernières années et il indique les changements d'organisation et de procédures amorcés par celui-ci afin d'y faire face. L'ampleur de cette croissance et les différentes réactions qu'elle suscite constituent l'arrière-plan et l'objet de notre enquête.

LE CONTEXTE DE L'ENQUÊTE

Les quinze années qui ont suivi la présentation du premier rapport de la Commission Glassco ont été témoins d'une croissance rapide des activités et des institutions gouvernementales. La part de nos richesses nationales consacrée au fonctionnement des gouvernements à tous les niveaux ainsi que l'importance des activités gouvernementales ayant un impact direct sur l'économie et sur la vie de chaque citoyen se sont sensiblement accrues.

Pendant la majeure partie de cette période, l'introduction de nombreux programmes nouveaux par les gouvernements fut généralement bien accueillie et on s'est efforcé d'instaurer des programmes répondant aux besoins perçus. Au milieu des années soixante-dix, les attitudes qui avaient permis la croissance du gouvernement commencèrent à changer. Un tel changement provenait d'une part, d'une prise de conscience des limites de nos ressources et, d'autre part, de ce que les dépenses gouvernementales étaient considérées à tort ou à raison comme l'une des principales causes des pressions inflationnistes exercées sur l'économie.

De nos jours, on s'efforce de ralentir la croissance du gouvernement. La plupart des gouvernements sont conscients de la nécessité de restreindre leurs dépenses et surtout de limiter les coûts de leurs programmes sans en réduire la qualité. Le mandat de la Commission n'est pas de déterminer si ce ralentissement ne sera que temporaire pour prendre fin lorsque les conditions économiques le permettront, ou s'il mettra fin à l'expansion de la part des richesses du pays consacrée au gouvernement. Notre tâche est de formuler des recommandations en vue d'améliorer la capacité du gouvernement fédéral à gérer sa part du revenu national. Cette tâche nous a été

- Un examen du processus actuel d'affectation et de gestion des ressources dans le but de le renforcer et d'assurer un degré satisfaisant de responsabilité, surtout de la part des sous-ministres et des organismes centraux.
- Une analyse du rôle du sous-ministre et de la manière de choisir et de nommer les sous-ministres et les autres cadres de direction, d'apprécier leur rendement et de planifier leur carrière.
- Une étude des systèmes centralisés en vigueur au sein du gouvernement pour l'acquisition, la fourniture et l'écoulement de matériel et de services, en vue de déterminer l'efficacité et le rendement de ces systèmes et leur impact sur la responsabilité des ministères utilisateurs de ces services et des ministères de services courants.
- Un projet englobant tous les organismes de la Couronne et portant sur les méthodes relatives à leur classification ainsi que sur les moyens de définir les attributions, rôles et responsabilités ainsi que les systèmes d'imputabilité dans chaque catégorie.
- Une analyse des expériences récentes dans le secteur privé concernant la gestion financière, la responsabilité et les autres méthodes générales de gestion qui semblent présenter des avantages et être applicables à l'administration du gouvernement fédéral.
- Un projet qui s'efforce d'examiner les perspectives sociales et économiques qui nécessiteront sans doute l'intervention de l'Etat et qui, par conséquent, pourront avoir un impact sur les processus de gestion et de responsabilités au sein du gouvernement.

leurs fonctionnaires, 6 ministres, 11 députés et sénateurs, 6 chefs d'organismes de réglementation ainsi que le Vérificateur général et son personnel. De plus, nous avons organisé un certain nombre de réunions non officielles avec des personnes qui ont une connaissance générale ou une expérience particulière du domaine de l'administration gouvernementale.

Ces séances non officielles nous ont beaucoup aidé à comprendre les conceptions actuelles de la gestion et de la responsabilité au sein du gouvernement et à cerner les questions vers lesquelles nous devrions orienter notre enquête. Nous profitons de cette occasion pour remercier toutes les personnes interrogées qui ont bien voulu se libérer de leurs lourdes tâches quotidiennes pour nous faire part de leur expérience et nous livrer leurs points de vue en toute franchise. C'est en grande partie grâce à ces échanges que nous avons pu d'une part cerner, préciser et développer notre mandat et d'autre part, déterminer notre programme de recherche. Nous sommes conscients du fait que les gouvernements provinciaux ont déjà fait face ou font face présentement à des problèmes comparables et nous chercherons à profiter de leurs idées et de leur expérience. De plus, nous avons fait paraître des annonces dans des journaux de tout le pays invitant le public à nous présenter des mémoires et nous espérons que le présent rapport encouragera tous les groupes et individus intéressés à le faire.

Nous avons choisi d'étudier huit domaines importants et chaque projet a été défini de façon à traiter les questions et les problèmes soulevés au cours des travaux effectués par la Commission jusqu'à ce jour. Des chercheurs individuels ou de petites équipes sont déjà à l'œuvre dans chaque secteur de recherche. A mesure que de nouvelles questions surgiront au cours de discussions et de consultations ultérieures, le programme de recherche sera modifié.

Les projets entrepris jusqu'à ce jour comprennent:

- Une analyse des principes et processus à la base des rapports de responsabilité administrative entre le gouvernement et le Parlement;
- Une étude des moyens de renforcer la gestion et le contrôle financiers pour répondre aux exigences du gouvernement et des cadres de direction. Ce projet portera sur les systèmes de gestion financière et sur des problèmes d'organisation tels les rôles et fonctions proposés pour le Contrôleur général et les responsables financiers des ministères.

rapports portant sur plusieurs des questions relevant de notre mandat avaient été publiés. Après avoir mieux cerné la nature des problèmes auxquels nous faisons face, nous avons décidé qu'il était inutile de recourir aux méthodes complexes de la Commission Glasco, cette dernière avait procédé par fonction et, pour ce faire, avait eu recours à une équipe de recherche composée de plus de 200 personnes réparties en vingt-quatre groupes environ.

De plus, certaines décisions ou initiatives gouvernementales prises avant et après la création de notre Commission ont modifié l'orientation de certains de nos projets de recherche. Mentionnons entre autres l'acceptation, par le gouvernement, de la recommandation du Vérificateur général quant à la nomination d'un haut fonctionnaire chargé de la gestion financière, le Contrôleur général. D'autres initiatives ont un impact direct sur notre mandat: les propositions du Bureau du Conseil privé sur l'orientation, la direction et la responsabilité des sociétés de la Couronne et la création d'un groupe d'étude chargé d'entreprendre une analyse en profondeur de tout le système du mérite applicable à l'ensemble de la gestion du personnel.

Compte tenu des considérations et des contraintes précitées, nous avons élaboré et amorcé un programme de recherche qui devrait permettre d'éviter toute reprise inutile des travaux déjà effectués ou en cours. Ce programme est axé sur les sujets de notre enquête qui nécessitent une évaluation critique et plus approfondie. Une partie de nos recherches est orientée vers une complète évaluation critique de toutes les mesures prises par le gouvernement à la suite des réformes postérieures à la Commission Glasco. Une autre partie de nos recherches s'oriente vers le devoir essentiel des hautes instances de la bureaucratie de rendre des comptes au pouvoir exécutif et, en fin de compte, au Parlement.

D'avril à août 1977, la Commission s'est consacrée à deux tâches. Tout d'abord, afin de permettre une évaluation complète aussi rapide et directe que possible de la nature des questions liées à notre mandat, nous avons invité tous les députés, sénateurs, et ministres ainsi que tous les sous-ministres et les chefs d'organismes de la Couronne et de commissions de réglementation à nous présenter des mémoires (quelque 750 invitations furent envoyées). Dès la fin d'octobre, nous avons déjà eu des rencontres non officielles avec 28 sous-ministres, 32 chefs d'organismes de la Couronne, les chefs des organismes centraux et quelques-uns de

nous assurer l'appui de six conseillers dont la collaboration nous sera précieuse pendant la durée de notre enquête, étant donné leur connaissance du fonctionnement du Parlement ainsi que de la gestion et du contrôle financiers dans les secteurs privé et public, tant sur le plan fédéral que provincial. La nomination de ces conseillers a été annoncée le 4 juin 1977. Ce sont:

Michel Bélanger

Président et Chef de la direction de la Banque provinciale du Canada

Robert B. Dale-Harris

Associé

Coopers & Lybrand

Donald V. Fowke

Président du conseil d'administration

Hickling-Johnston Limited

Alfred D. Hales

Député de 1957 à 1974

Président du Comité des comptes publics de 1966 à 1974

H. Ian Macdonald

Président

York University

Donald R. Yeomans

Sous-ministre adjoint

Santé et Bien-être Canada

LE PROGRAMME DE RECHERCHE

C'est d'une manière sélective que nous avons établi notre programme de recherche, car d'importants travaux qui ont déjà été effectués dans certains domaines nous fournissent une documentation utile. Conformément à notre mandat, nous devons tenir compte des deux derniers rapports annuels du Vérificateur général ainsi que de la documentation afférente fondée sur le travail des équipes de recherche spéciale déployées par son bureau. Il nous a semblé superflu de recommencer ces recherches considérables. De plus, nous nous sommes aperçus que depuis les rapports de la Commission Glassco en 1962 et 1963, d'innombrables études et

- cadres de direction de la fonction publique et des organismes de la Couronne responsables de leur administration. Voilà deux structures de responsabilités et de contrôle distincts, mais intimement liés, qui constituent le fondement d'un gouvernement responsable. Dans notre système, il est fondamental que le Parlement soit en droit de tenir le gouvernement et les ministres (individuellement et collectivement) comptables de leurs actes. Le Parlement peut exercer ce droit au moment des interpellations des ministères et dans les comités parlementaires, surtout ceux qui étudient le budget et les comptes publics. Le Parlement peut alors analyser, interroger et faire des recommandations en vue d'améliorer l'administration gouvernementale, mais il incombe à l'exécutif de diriger et d'orienter la fonction publique et les organismes de la Couronne et de faire en sorte que les sous-ministres et les chefs des organismes de la Couronne soient tenus responsables de leur administration. Pour mener à bien ses responsabilités, le Parlement doit disposer d'informations pertinentes sur l'administration gouvernementale afin de s'assurer que l'exécutif s'acquitte de ses responsabilités de manière satisfaisante et qu'il exige des cadres de direction qu'ils fassent preuve de probité, d'efficacité et du sens de l'économie.
- La Commission examine trois relations principales qui constituent les éléments essentiels de la responsabilité des gestionnaires au sein du gouvernement :
- Les relations entre le gouvernement et le Parlement. A cette fin, elle étudie :
 - a) le rôle du ministre responsable devant le Parlement de l'exécution du mandat et des politiques ministérielles
 - b) le rôle du sous-ministre dans le soutien qu'il apporte au ministre
 - c) la manière dont l'exécutif fournit des informations au Parlement pour lui permettre d'évaluer la gestion et l'administration gouvernementales.
 - Au sein du gouvernement, les relations entre l'exécutif, les ministres et leurs sous-ministres. A cette fin, elle étudie :
 - a) la manière dont on définit les tâches et les objectifs ministériels,
 - b) l'affectation des ressources,
 - c) les normes et procédures générales d'administration, imposées par les organismes centraux,

devant le Parlement. Il s'agit non seulement des systèmes de gestion, de contrôle et d'imputabilité entre l'exécutif (le Cabinet et ses organismes centraux) et les ministères gouvernementaux mais aussi entre l'exécutif et les organismes de la Couronne. Par contre, la portée de l'enquête est limitée dans la mesure où nous sommes tenus d'examiner les rôles, les responsabilités et les fonctions des plus hautes instances de la fonction publique et des organismes de la Couronne et non d'analyser, comme l'a fait la Commission Glassco il y a quinze ans, l'organisation et la structure d'ensemble du gouvernement du Canada.

L'essence même du gouvernement parlementaire responsable, c'est qu'il doit rendre des comptes. Cette obligation est un élément indispensable d'une gestion et d'une direction efficaces de l'ensemble complexe et extrêmement varié des activités gouvernementales. Nous concentrons notre enquête sur la responsabilité des sous-ministres et des chefs des organismes de la Couronne au sein du gouvernement et devant le Parlement. Dans ce contexte, nous examinons aussi les systèmes de gestion des finances et du personnel, les mesures administratives générales, ainsi que les rôles des organismes centraux et leur responsabilité d'assurer une saine gestion.

Exprimé simplement, être responsable, c'est avoir à rendre des comptes en vertu d'une responsabilité acceptée; cependant, cette définition n'est pratique que si elle comprend l'idée d'un jugement porté sur l'exécution de cette responsabilité. Pour que l'imputabilité ait un sens, il faut qu'existent:

- Des procédures pour fixer les objectifs et les buts à atteindre et pour attribuer la responsabilité d'obtenir des résultats.
- Un ou des systèmes de comptes rendus qui fournissent des renseignements sur les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs.
- Une analyse des résultats obtenus en vue d'apprécier le rendement.

Nous examinons deux structures d'imputabilité dont ne peut se dispenser de nos jours, au Canada, un gouvernement démocratique et responsable. Le premier a trait à la manière dont le Parlement tient l'exécutif responsable de son administration du gouvernement et le second concerne la façon dont l'exécutif, à son tour, tient les

NOTRE DÉMARCHE

Dans le cadre de son mandat, la Commission est tenue de faire une enquête sur la gestion, la direction et l'imputabilité au sein du gouvernement fédéral actuel. Aux termes du Décret du Conseil créant la Commission, celle-ci a été établie en raison des exigences sans précédent imposées au gouvernement par la croissance de ses responsabilités et de ses programmes, du désir d'assurer l'efficacité et la probité de la fonction publique du Canada, de graves préoccupations au sujet des possibilités qu'offre l'administration financière de veiller au contrôle efficace des deniers publics et à l'obligation d'en rendre compte, et du besoin d'assurer l'utilisation optimale des ressources, d'éviter le gaspillage et d'accroître la productivité au sein du gouvernement.

On nous a demandé de formuler nos recommandations de façon à créer un «système de gestion cohérent» et d'examiner l'organisation et les procédures liées à trois aspects de ce système soit, la gestion et le contrôle financiers, la responsabilité des sous-ministres et des chefs d'organismes de la Couronne en ce qui a trait à l'administration de leur secteur d'opérations et l'appréciation de leur rendement.

LA PORTÉE DE L'ENQUÊTE

La portée de notre enquête est à la fois étendue et limitée. Si elle est étendue, c'est qu'on nous a demandé d'examiner les procédures et les systèmes requis pour assurer le plein exercice des responsabilités non seulement au sein du gouvernement mais aussi, lorsqu'il y a lieu,

Il nous incombe d'asseoir nos recommandations, en vue d'améliorations et de changements, sur des principes solides et convaincants. La mise en œuvre de ces recommandations exigera, d'une part, une bureaucratie et un gouvernement réceptifs et capables d'assurer le bon fonctionnement du système et, d'autre part, un public vigilant et intéressé, afin que le secteur public soit bien dirigé et suffisamment motivé.

Les députés avec lesquels nous sommes rencontrés ont manifesté d'autres préoccupations portant essentiellement sur l'obligation qu'a la fonction publique de rendre des comptes. La plupart ont admis que le concept traditionnel de responsabilité ministérielle doit, d'une manière ou d'une autre, être adapté à la taille et à la complexité actuelles des ministères et des organismes pour lesquels les ministres (individuellement et collectivement) sont tenus responsables. De même, on s'accorde à dire que les informations fournies au Parlement dans le cadre de son rôle de surveillance sont insuffisantes, souvent non-pertinentes ou trop compliquées. Nous avons entendu de nombreuses suggestions en vue d'améliorer les procédures et les mécanismes qui permettraient au Parlement d'examiner minutieusement et d'assimiler les renseignements qu'il reçoit. Les témoignages de ceux qui ont la plus longue expérience parlementaire nous ont semblé particulièrement frappants; selon eux, le contrôle des deniers publics par le Parlement est un principe valable en théorie mais rarement exercé.

Enfin, nous avons gardé l'impression qu'il existe un paradoxe; alors que les députés, ministres et fonctionnaires affirmaient tous être submergés et trop accablés par leurs diverses obligations, nul n'était disposé à céder la moindre parcelle de ses pouvoirs. De plus, tous admettaient que l'interdépendance croissante des ministères et des organismes et aussi des divers ordres de gouvernement avait accru les possibilités de chevauchement ou même de paralysie des processus décisionnels.

Cette litanie de préoccupations et d'inquiétudes réelles n'est qu'un échantillon des problèmes que nous ont soumis de nombreux hommes politiques et hauts fonctionnaires. En général, ces préoccupations nous donnent la conviction que les rôles des personnes participant à la gestion, à la direction et à la surveillance du gouvernement du Canada, doivent être réexaminés afin d'améliorer leur efficacité. De plus, nous sommes rendus compte que les vénérables préceptes constitutionnels qui s'appliquent aux relations entre les ministres, leurs sous-ministres, les chefs d'organismes de la Couronne et un parlement souverain doivent être réévalués en vue d'adapter la théorie à la réalité des exigences actuelles. Bref, nous nous efforcerons de nous rapprocher d'un idéal qui consiste à maintenir l'équilibre entre les exigences d'un gouvernementement *responsible* et celles d'un gouvernementement *efficace*, sans jamais oublier que nos propositions doivent respecter le fondement de la constitution.

chez le patient. En fait, celui-ci semble avoir souffert d'une surabondance de spécialistes, chacun accompagné d'une suite de techniciens subalternes. Le temps est peut-être venu d'exalter les vertus des bons omipraticiens et de prêter l'oreille à ceux qui nous exhortent à éviter les recommandations qui n'aboutiraient qu'à une nouvelle série de cataplasmes et à la nomination d'autres hauts fonctionnaires.

Bien que les efforts tendant à améliorer les méthodes de gestion aient été justifiées, les modifications apportées ont entraîné une surabondance de règlements et de procédures. Mais à en juger par les conclusions du Vérificateur général, l'orientation et la direction données par les organismes centraux sont encore considérées comme insuffisantes. De plus, à la suite de la diversité des contrôles imposés par chaque organisme central, nous nous rendons compte que les responsables des ministères se sentent obligés de faire appel à plus d'employés afin de faire face au flot constant de vérificateurs venant de sources diverses.

Comme les fonctions des organismes centraux se chevauchent et ne sont pas définies clairement, les ministères doivent faire face à une structure hiérarchique des responsabilités à la fois confuse et déconcertante. L'étendue et la complexité accrues des programmes gouvernementaux viennent brouiller et déformer davantage cette structure. Non seulement les objectifs des ministères et organismes gouvernementaux ont ils été définis de manière imprécise, mais de nouvelles priorités ont supplanté des objectifs anciens, aggravant encore le problème de la responsabilité. De plus, rares sont les hauts fonctionnaires de ministères et organismes à qui l'on a expliqué clairement ce que l'on attendait d'eux, ce qui les oblige à déterminer en grande partie eux-mêmes ce dont ils sont responsables. Ceux qui doivent apprécier leur rendement ne disposent donc que d'un nombre limité de critères valables. Par conséquent, la chaîne de responsabilités comporte une grave lacune: le rôle de chaque ministère et organisme n'étant pas nettement défini, le processus d'appréciation est lui-même déficient.

Une autre complication d'ordre organique provient de ce que les gouvernements recourent, par prédilection, à toute une gamme d'organismes non ministériels — conseils, commissions, sociétés de la Couronne, entreprises mixtes et autres qui, à des degrés divers, sont éloignés de la responsabilité ministérielle traditionnelle et échappent à un examen minutieux par le Parlement.

démocratie, elles ont compliqué la tâche de ceux qui doivent veiller à l'efficacité et à l'économie au sein du gouvernement.

Le Chapitre III du présent rapport met en lumière l'évolution des institutions, des politiques et des procédures du gouvernement du Canada au cours de la décennie qui a suivi le rapport de la Commission Glasco. Il en est résulté de nombreuses réalisations mais le tableau est fort assombri par l'accusation du Vérificateur général qui a provoqué une critique accablante de la qualité de la gestion financière au sein du gouvernement et une mise en garde solennelle à l'effet que le gouvernement (et même le Parlement) a peut-être perdu le contrôle des deniers publics ou est en voie de le perdre. Nous sommes conscients que la création de notre Commission a été précipitée en partie par les rapports du Vérificateur général. Cependant, dans le cadre de notre mandat, nous devons formuler des recommandations portant non seulement sur la gestion et le contrôle financiers mais aussi sur l'appréciation du rendement et l'imputabilité afin que nos recommandations constituent un «système de gestion cohérent qui réponde aux besoins du gouvernement».

C'est dans ce contexte particulier que nous examinerons les initiatives que prend le gouvernement à cet égard. Parmi celles-ci, on peut citer la décision de créer le nouveau poste de Contrôleur général du Canada, la publication du «livre bleu» sur les sociétés de Couronne en août 1977 par le Bureau du Conseil privé et la création du Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite. Ces initiatives particulières nous rappellent que nous étudions un système dynamique. Elles portent aussi sur des problèmes très complexes que nous sommes à examiner. On nous a demandé de formuler des commentaires sur la décision de créer le poste de Contrôleur général et sur le «livre bleu» concernant les sociétés de la Couronne: nous le ferons dans des déclarations ultérieures. Les parlementaires et hauts fonctionnaires avec lesquels nous nous sommes rencontrés nous ont fait part de préoccupations nombreuses et variées à propos des questions mentionnées dans notre mandat. Presque sans exception, les hauts fonctionnaires ont décrit une fonction publique à laquelle on a appliqué de nombreux cataplasmes spécifiques qui témoignent d'une recherche intense de modifications administratives au cours de la dernière décennie. Nous n'avons pas l'impression que de tels cataplasmes aient nécessairement contribué à soulager les enflures ou l'inflammation

nous devons tous accepter de restreindre nos exigences si nous

souhaitons freiner ou ralentir l'extension du gouvernement.

Notre mandat ne s'étend pas à l'étude des causes de la croissance du gouvernement; cependant, nous sommes convaincus que les pressions de cette croissance sur le système de gestion et l'affaiblissement de la responsabilité qui en résulte constituent le vif de la question. Sans doute, l'ampleur, la complexité et la présence accrues du gouvernement multiplient les risques d'une mauvaise répartition des ressources et même d'un abus de l'autorité conférée aux institutions gouvernementales. La vieille maxime selon laquelle «le pire est toujours à craindre» s'applique tout particulièrement aux gouvernements qui, comme le nôtre, sont devenus, par leur taille, bien difficiles à gérer. Il faut donc à plus forte raison donner l'assurance au public et à ses représentants élus qu'on exerce une saine gestion dans le secteur public et que l'on exige un degré de responsabilité qui va au-delà de la routine financière pour tenir compte de l'efficacité. Sans les dispositifs de pré-alerte qui sont des éléments de tout réseau de responsabilités bien structurée, les gouvernements risquent de perdre leur crédibilité. Dans une telle éventualité, la confiance du public dans la probité et le sérieux des efforts du gouvernement serait ébranlée et la stabilité de notre société pourrait même être menacée.

Au début des années soixante, percevant que l'ampleur qu'avait prise le gouvernement rendait inadéquat le système de gestion en place, la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco) proposa une réforme radicale. Les recommandations de cette commission provoquèrent des débats et des mesures qui amenèrent la création de nouvelles institutions, de nouveaux règlements et de nouvelles procédures qu'il faut maintenant examiner afin de déterminer dans quelle mesure ils sont utiles et s'appliquent à un gouvernement qui a atteint des proportions beaucoup plus importantes que celles qui préoccupaient la Commission Glassco.

Alors même que la fonction publique s'efforçait d'intégrer les changements qui firent suite aux recommandations des rapports Glassco et tentait de s'y adapter, elle fut à nouveau secouée par deux importantes décisions de principe: l'instauration d'un régime de négociations collectives et l'accroissement de l'aptitude de la fonction publique de réagir dans les deux langues officielles. Bien que l'on puisse comprendre que de telles décisions surviennent dans une

comme le Canada doivent constamment s'efforcer d'atteindre. On ne peut s'attendre à la parfaite réalisation de cet idéal, car «la perfection n'est pas de ce monde»; mais il ne faut pas que nos inévitables échecs ébranlent notre confiance dans le système gouvernemental au point de nous faire abandonner la lutte. Par définition, la démocratie permet l'existence d'institutions au sein desquelles les gens de bonne volonté peuvent mettre à l'épreuve leurs conceptions divergentes du bien public. L'avènement de la démocratie parfaite devra attendre celui de l'homme parfait; d'ici là, nous devons consacrer notre intelligence et notre ingéniosité à réévaluer notre système et à l'adapter à faire face aux défis et aux ambiguïtés que les changements sociaux nous imposent.

La nostalgie d'une époque où les gouvernements étaient moins omniprésents et la vie plus simple ne nous ramènera pas le bon vieux temps: vraiment, il ne saurait plus être question de rebrousser chemin. Cependant, il nous faut bien admettre que l'énorme taux de croissance du gouvernement (tant du nombre d'individus que du coût) ne peut être maintenu; nous devons même nous demander si un arrêt ou un gel de ce taux de croissance suffirait. Au cours de la dernière décennie, la hausse relative des revenus (dans une certaine mesure gonflés artificiellement par l'inflation) a permis aux gouvernements d'encourager la vague croissante des attentes des citoyens et d'y répondre. Ainsi, les gouvernements se sont orientés vers la formulation et la mise en œuvre de nouvelles politiques axées sur la dépense. Dans le contexte actuel de restriction et de conservation nécessaires, une gestion plus rigoureuse nécessitera un changement d'attitude ainsi qu'une reprise ou un renforcement des mesures visant à assurer un gouvernement efficace et responsable. C'est dans cette optique que la Commission abordera les problèmes qu'on lui a soumis.

Notre tâche est d'une telle ampleur qu'elle provoque des doutes justifiés quant à la capacité d'un groupe (même s'il s'agit d'une commission «royale») de se prononcer de façon concluante sur des questions aussi complexes. Nous sommes bien conscients qu'il n'existe aucune formule magique pour résoudre tous nos problèmes. Bien que nous partagions les inquiétudes des Canadiens quant à l'ampleur que prend le gouvernement et quant à l'augmentation du coût de son fonctionnement, nous nous bornons à rappeler ce que tout le monde sait déjà, soit que les gouvernements démocratiques répondent en dernier ressort aux exigences des citoyens et que

PERSPECTIVES ET PERCEPTIONS

«Le gouvernement, ainsi qu'un vêtement, est la preuve que notre innocence est perdue». Ces mots écrits par Tom Paine il y a environ deux siècles reflètent le goût de liberté de l'humanité qui tout en admettant à contre-cœur que les gouvernements sont un mal nécessaire, reconnaît la nécessité d'une saine méfiance et d'une vigilance constante à l'égard de leurs activités.

Plus nous exigeons des gouvernements, plus nous devons voir à trouver les moyens de les rendre comptables de leurs actes et des coûts qu'ils entraînent. Plus nous demanderons aux gouvernements de s'occuper de nos besoins, plus grande sera la part de notre revenu national dont nous devons accepter la redistribution par les gouvernements et plus la part dont nous disposerons sera réduite. Les impôts prélevés sur le revenu de chaque citoyen pour alimenter les activités gouvernementales sont gérés en fidéicommiss. Personne n'aime le percepteur mais les impôts sont le prix à payer afin d'obtenir les biens et les services qui, collectivement, nous procurent un mode de vie adapté à nos besoins. Idéal jamais pleinement atteint d'une collectivité civilisée et civilisatrice.

En tant que citoyens, nous sommes en droit de savoir que nos impôts sont affectés à des programmes qui ont reçu notre approbation par l'entremise de nos représentants élus. Nous sommes en droit d'exiger la garantie que nos ressources, parce qu'elles sont destinées au bien public, sont gérées avec diligence et avec un souci constant d'économie, d'efficacité et d'efficacité.

La réalisation du double objectif d'un gouvernement responsable et efficace représente l'idéal que les états démocratiques

46	Les ministères
47	Le rôle du sous-ministre
48	Les responsabilités des cadres supérieurs
49	Les relations avec les ministères de services courants
50	La responsabilité des organismes de la Couronne
53	Conclusion

TABLE DES MATIÈRES

I	PERSPECTIVES ET PERCEPTIONS
9	II NOTRE DÉMARCHE
9	La portée de l'enquête
12	L'organisation
13	Le programme de recherche
17	III CONTEXTE DE L'ENQUÊTE
18	La croissance du gouvernement
21	L'évolution des institutions gouvernementales et des méthodes de gestion.....
21	Les réformes postérieures à la Commission Glassco
21	Budgétisation, planification et élaboration des politiques
25	La gestion des finances et du personnel
29	Nouvelles initiatives
32	IV ORIENTATION DE L'ENQUÊTE
35	Le parlement
36	La gestion centrale
38	Les divers rôles
39	La gestion centrale et ses principaux méca- nismes
42	

Copie certifiée conforme au procès-verbal d'une réunion du Comité
du Conseil privé, approuvé par Son Excellence le Gouverneur
général le 13 janvier 1977

C.P. 1977-45

Sur avis conforme du Premier ministre, le Comité du
Conseil privé recommande que les commissaires nommés en
vertu du décret C.P. 1976-2884 du 22 novembre 1976, modifié
par le décret C.P. 1976-3322 du 24 décembre 1976, aux fins de
mener une enquête approfondie sur les meilleurs moyens
d'assurer la gestion financière dans l'administration fédérale,
soient désignés sous le nom de Commission royale d'enquête
sur la gestion financière et l'imputabilité.

Copie certifiée conforme
Le greffier du Conseil privé
P. M. Pitfield

6. Que les Commissaires examinent les rapports de l'Auditeur général pour les années financières se terminant le 31 mars 1975 et le 31 mars 1976, les documents connexes ainsi que tous autres documents parlementaires pertinents;
7. Que les Commissaires fassent rapport, si possible, au fur et à mesure qu'ils complètent certaines étapes de leur enquête, le premier rapport devant être présenté au plus tard le 31 décembre 1977; et
8. Que Allen Thomas Lambert soit nommé Président de la Commission.

Copie certifiée conforme

Le greffier du Conseil privé
P. M. Pitfield

C.P. 1976-3322

Copie certifiée conforme au procès-verbal d'une réunion du Comité du Conseil privé, approuvé par Son Excellence le Gouverneur général le 24 décembre 1976

Sur avis conforme du Très Honorable Pierre Elliott Trudeau, Premier ministre, le Comité du Conseil privé recommande que M. Robert Després, de la ville de Québec, dans la province de Québec, soit nommé, en vertu de la Partie I de la Loi sur les enquêtes, commissaire de la Commission d'enquête sur les meilleurs moyens d'assurer la gestion financière dans l'administration fédérale du Canada, établie par le décret C.P. 1976-2884 du 22 novembre 1976, en remplacement de M. Marcel Caron dont la démission est par les présentes acceptée.

Copie certifiée conforme

Le greffier du Conseil privé
P. M. Pitfield

- Le Comité recommande en outre:
1. Que les Commissaires veillent à ce que l'ensemble de leurs recommandations conduisent à un système de gestion cohérent qui réponde aux besoins du gouvernement;
 2. Que les Commissaires soient autorisés à exercer tous les pouvoirs que leur confère l'article 11 de la Loi sur les enquêtes et qu'ils bénéficient de l'entière collaboration des ministères et émanations gouvernementales;
 3. Que les Commissaires adoptent les règles et méthodes qu'ils pourront de temps à autre juger nécessaires à la poursuite de l'enquête et qu'ils siègent à tel moment ou en tel lieu au Canada selon ce qu'ils détermineront;
 4. Que les Commissaires soient autorisés à retenir les services des avocats, du personnel et des experts dont ils auront besoin et à leur verser les traitements et indemnités qu'approuvera le Conseil du Trésor;
 5. Que les Commissaires présentent dans les meilleurs délais un rapport au Gouverneur en Conseil et déposent auprès de l'Archiviste général les documents et rapports de la Commission, le plus tôt possible après la fin de l'enquête;

- (a) l'élaboration, la promulgation et l'application de la politique de gestion financière énoncée par les organismes centraux, ainsi que des règlements et lignes directrices s'y rapportant;
- (b) les procédures visant à assurer que
 - (1) les modifications de cette politique ou de ces règlements et lignes directrices qui s'imposent seront décelées, et
 - (2) cette politique ainsi que ces règlements et lignes directrices seront appliqués,
- (c) les procédures et systèmes requis pour que l'imputabilité de la gestion des ministères et autres émanations fédérales à l'endroit du gouvernement et, s'il y a lieu, à l'endroit du Parlement, soient efficaces, et
- (d) les structures à mettre en place au sein des organismes centraux, des ministères et autres émanations de la Couronne pour atteindre les objectifs susmentionnés.

efficace et sûre, à l'heure actuelle, le plein contrôle de l'affectation des deniers publics et l'imputabilité administrative qu'exige l'expansion des responsabilités et des programmes gouvernementaux; et

Qu'il est essentiel que le gouvernement soit en mesure de veiller à ce que l'autorité et l'imputabilité administratives, au sein de la Fonction publique, conduisent à l'utilisation optimale des ressources et assurent que toutes les possibilités de faire des économies, d'accroître la productivité et d'éviter le gaspillage soient pleinement exploitées.

Il est par conséquent dans l'intérêt national de mener une enquête approfondie sur les meilleurs moyens d'assurer la gestion financière dans l'administration fédérale du Canada, y compris les ministères et autres émanations de la Couronne, ainsi que l'imputabilité des sous-chefs de ministères et chefs d'émanations de la Couronne, notamment par l'évaluation de leur performance à cet égard; cette enquête devant tenir compte des fonctions et responsabilités constitutionnelles du Parlement, des ministres, de la Fonction publique, et plus particulièrement du principe de la responsabilité individuelle et collective des ministres devant le Parlement.

Le Comité, sur avis conforme du Premier Ministre, recommande par conséquent que

H. Marcel Caron
John Edwin Hodgetts
Allen Thomas Lambert
Oliver Gerald Stoner

soient nommés Commissaires en vertu de la Partie I de la Loi sur les enquêtes aux fins d'examiner et de faire rapport sur le système de gestion requis dans les domaines connexes énumérés ci-après:

- (i) la gestion et le contrôle financiers,
- (ii) l'imputabilité des sous-chefs de ministères et des chefs d'émanations de la Couronne en ce qui a trait à l'administration de leur secteur d'opérations, et
- (iii) l'évaluation de la performance administrative des sous-chefs et chefs d'émanations de la Couronne,

ainsi que sur les structures, l'organisation et les procédures inter-ministérielles qui entrent en jeu, et en particulier,

MANDAT

TEXTE DU DÉCRET EN CONSEIL ÉTABLISSANT UNE COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LA GESTION FINANCIÈRE ET L'IMPUTABILITÉ DU GOUVERNEMENT DU CANADA

Exemplaire du Décret en conseil C.P. 1976-2884 approuvé par Son
Excellence le Gouverneur Général le 22 novembre 1976:
Le très honorable Pierre Elliott Trudeau a présenté au
Comité du Conseil privé un rapport exposant

QUE l'expansion, au cours des dernières années, des pro-
grammes qu'elle administre en vue de répondre aux
besoins des Canadiens a soumis les structures, l'organi-
sation et les procédures de gestion et de contrôle adminis-
tratifs au sein du gouvernement du Canada à des con-
traintes sans précédent;

QUE la Fonction publique du Canada jouit depuis
longtemps d'une réputation enviable pour son efficacité et
sa probité et que le gouvernement entend que soit main-
tenue, même dans les conditions qui ont cours aujourd'hui,
la haute qualité des services qu'elle a fournis à la popu-
lation canadienne par le passé et à laquelle les citoyens sont
en droit de s'attendre;

QUE les rapports de l'Auditeur général ont amené le
gouvernement à se préoccuper vivement de l'état actuel de
l'administration financière au sein de l'administration
fédérale, laquelle ne permettrait pas d'assurer de façon



A SON EXCELLENCE
LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL EN CONSEIL

QU'IL PLAISE À VOTRE EXCELLENCE

Nous, les Commissaires constitués en commission royale d'après les dispositions du décret du conseil du 22 novembre 1976, révisé et modifié le 24 décembre 1976 et le 13 janvier 1977, pour enquêter et faire rapport sur les meilleurs moyens d'assurer la gestion financière de l'Administration fédérale du Canada et sur l'imputabilité des sous-chefs de ministères et des chefs d'émagements de la Couronne en ce qui a trait à leur administration: Avons l'honneur de présenter à Votre Excellence le rapport intermédiaire que voici.

Le président,

Dr. C. J. Lambert

Les commissaires

Robert Kennedy

J. E. Houghton

0.0507

29 novembre, 1977

© Ministre des Approvisionnement et Services Canada 1977

En vente par la poste:

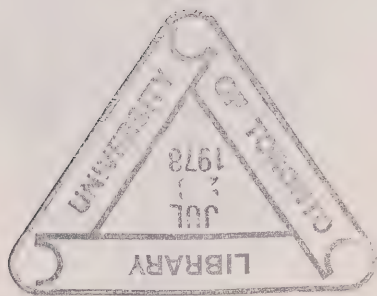
Imprimerie et Édition

Approvisionnement et Services Canada

Ottawa, Canada K1A 0S9

ou chez votre libraire.

N° de catalogue Z1-1977/1-11
Canada: \$3.00
Autres pays: \$3.60
ISBN 0-660-01571-4
Prix sujet à changement sans avis préalable.



Commission royale
sur la
gestion financière
et l'imputabilité



RAPPORT
INTÉRIMAIRE

NOVEMBRE 1977

Commission royale
sur la
gestion financière
et l'imputabilité



RAPPORT
INTÉRIMAIRE

